

China im Südpazifik: kein neuer Hegemon am Horizont

Seib, Roland

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Seib, R. (2009). *China im Südpazifik: kein neuer Hegemon am Horizont*. (HSFK-Report, 9/2009). Frankfurt am Main: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-283137>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

HSFK-Report Nr. 9/2009

China im Südpazifik: Kein neuer Hegemon am Horizont

Roland Seib

© Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Adresse:

HSFK • Baseler Straße 27-31 • 60329 Frankfurt am Main

Telefon: +49(0)69 95 91 04-0 • Fax: +49(0)69 55 84 81

E-Mail: seib@hsfk.de • Internet: www.hsfk.de

ISBN: 978-3-937829-90-6

Euro 6,-

Zusammenfassung

Die Volksrepublik China hat im vergangenen Jahrzehnt international erheblich an Gewicht gewonnen. Ihr beständig wachsendes wirtschaftliches und politisches Engagement in Asien, Afrika und Lateinamerika wird mit dem Aufstieg einer neuen Weltmacht assoziiert, die perspektivisch auch die globale Führungsrolle der verbliebenen Supermacht USA herausfordern könnte. Auch in der Region des Südpazifiks baut die Volksrepublik ihren Einfluss kontinuierlich aus. Obwohl diplomatische Beziehungen nur zu sieben der 13 unabhängigen Inselstaaten bestehen, ist bereits von einem Paradigmenwechsel nach 200-jähriger westlicher Vorherrschaft die Rede. Innerhalb von zehn Jahren verzehnfachte sich der Warenhandel Chinas mit den südpazifischen Staaten auf 1,4 Milliarden USD (2007).

Während westliche Staaten seit Ende des Kalten Kriegs ihre Botschaften, das Personal und die Entwicklungszusammenarbeit in der Region verringert oder ganz eingestellt haben, hat Peking seine diplomatische Präsenz und entwicklungspolitische Kooperation beständig ausgebaut. Sicherheitspolitisch warnen Experten vor den langfristigen strategischen Absichten der Volksrepublik in der Region. Manche behaupten, dass der Südpazifik bereits von Peking als strategischer Hinterhof auserkoren sei. Andere sehen in der Region schon heute die USA als unipolaren Hegemon herausgefordert und einen neuen Kalten Krieg heraufziehen.

Tatsächlich besteht kein Zweifel, dass der Südpazifik als alleinige Einflussosphäre des Westens der Vergangenheit angehört. Die chinesische Regierung verstand es geschickt, das abnehmende Interesse europäischer Länder und der USA an der Region, das den weltwirtschaftlichen Strukturwandel im Kontext einer sich verändernden internationalen Arbeitsteilung widerspiegelt, für eine Vertiefung der bilateralen Beziehungen zu seinen südpazifischen Partnern zu nutzen. Bezog sich die Motivation des chinesischen Engagements ab Mitte der 1990er Jahre zunächst auf die Verhinderung der weiteren Ausdehnung Taiwans und die Solidarität der Staaten bei Abstimmungen in internationalen Organisationen, sind in diesem Jahrzehnt die Rohstoffversorgung und die Sicherung von Absatzmärkten hinzugekommen. Diese sind für die Beibehaltung des hohen chinesischen Wirtschaftswachstums notwendig.

Die Konkurrenz um diplomatische Anerkennung zwischen China und Taiwan weist destruktive Züge auf. Die von Peking behauptete Gültigkeit des Grundsatzes der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten anderer Staaten, eines der „Fünf Prinzipien der friedlichen Koexistenz“, wird angesichts der verdeckten Intervention in die Innenpolitik zahlreicher Inselstaaten selbst nicht befolgt. Die Einflussnahme beider Staaten („Scheckbuch-Diplomatie“) korrumpiert innenpolitische Prozesse, entwertet Parlamentswahlen und reduziert die Legitimität der politisch Handelnden. Insgesamt destabilisiert die Konkurrenz Chinas und Taiwans um Anerkennung die nur schwach institutionalisierten Staaten und speist die endemische Korruption.

Auch die von Peking wie Taiwan seit 2006 erheblich ausgeweitete Entwicklungszusammenarbeit steht in der Kritik angestammter Geberstaaten und Nichtregierungsorga-

nisationen. Sie ist auf Grund der Generosität und vermeintlichen Ungebundenheiten („no strings attached“) bei den Regierungen hochwillkommen. Die konditionsfreie Kooperation erweist sich allerdings als irreführend, da Entwicklungsprojekte an Lieferbedingungen geknüpft sind, die von Peking diktiert werden. Beschäftigte und Material stammen ausschließlich aus China. Das Gros der Zusammenarbeit bezieht sich auf Großprojekte, die den Eliten in den Städten zugutekommen. Die gewährte Unterstützung erfolgt nicht nur intransparent, lokal unangepasst und verschuldungsintensiv, sondern unterläuft langjährige Bemühungen bisheriger Geberländer um die Bindung der Entwicklungszusammenarbeit an eine verantwortungsvolle Regierungsführung. In Fidschi stabilisiert sie zudem das Militärregime. Trotz der Zunahme der Entwicklungshilfe der beiden ostasiatischen Staaten bleibt der Beitrag der offiziellen Entwicklungszusammenarbeit der westlichen Gebergemeinschaft weiterhin überwältigend.

Dass sich sowohl bei der „Scheckbuch-Diplomatie“ als auch in der Entwicklungszusammenarbeit gegenwärtig partiell eine Wende hin zum Positiven abzeichnet, ist der Wahl des taiwanesischen Präsidenten Ma Ying-jeous im Mai 2008 und daraufhin verbesserter bilateraler Beziehungen Taipehs mit Peking zu verdanken. Während der von beiden Staaten erklärte „Waffenstillstand“ hinsichtlich ihrer Konkurrenz für Taiwan die Chance bietet, die Entwicklungskooperation hin auf langfristige Resultate neu zu fokussieren und die Zusammenarbeit mit den internationalen Gebern zu intensivieren, weigert sich Peking weiterhin, seine Entwicklungshilfe transparent und in Absprache mit anderen Geberländern zu gestalten.

Als größte Herausforderung für die Inselstaaten dürfte sich allerdings die wirtschaftliche Zusammenarbeit mit Peking erweisen. China ist hier in nur wenigen Jahren zu einem wichtigen Akteur aufgestiegen, ist aber insbesondere in der Rohstoffförderung neben ost- und südostasiatischen nur einer unter zahlreichen global engagierten Investoren. Australien, Japan und die Europäische Union konnten bisher ihre starke sub-regionale Präsenz als Handelspartner der Inselstaaten beibehalten. Es sind aber nicht nur chinesische Konzerne, die sich in wachsendem Umfang im Südpazifik engagieren, sondern vor allem auch illegal eingereiste chinesische und chinesisch-stämmige Migranten, die den Groß- und Einzelhandel sowie den Dienstleistungssektor dominieren. Damit verdrängen sie einheimische Unternehmen in den Inselstaaten, was zu erheblichen Ressentiments und Abwehrreaktionen führt, wie die Zerstörungen chinesischer Geschäftsviertel im Jahr 2006 in Tonga und den Salomon Inseln sowie die fast regelmäßigen Morde an chinesischen Geschäftsleuten in Papua-Neuguinea verdeutlichen.

Das wirtschaftliche Engagement Chinas sowie anderer ost- und südostasiatischer Staaten hat in der Region deutlich an Reputation eingebüßt. Im Fokus der Kritik stehen hier insbesondere die unkontrollierte großflächige Überfischung, der weitgehend illegale Raubbau in der Forstwirtschaft und der Rückgriff auf eigene Arbeitskräfte durch chinesische Unternehmen. Damit entfallen Arbeitsplätze und *spin-off*-Vorteile für Einheimische selbst in geringfügigen Tätigkeiten. Offensichtlich ist, dass die wirtschaftliche Kooperation mit den Inselstaaten kaum der von Peking versprochenen „win-win“-Situation entspricht. Insofern entbehrt das apostrophierte Süd-Süd-Modell („Beijing Consensus“) als Alternative zu westlichen Entwicklungskonzeptionen der empirischen Grundlage. Eigen-

interessen stehen hier vergleichbar anderen wirtschaftlichen Akteuren im Vordergrund. Die vom asiatischen Kontinent und hier insbesondere von China ausgehende wirtschaftliche Dynamik wird sich vor allem in den wenigen Flächenstaaten mit Bodenschätzen fortsetzen.

Derzeit kann kaum von dem Westen vergleichbaren „soft power“-Qualitäten Chinas gesprochen werden. Die Attraktivität des Reichs der Mitte bleibt in den Inselstaaten hinsichtlich des wirtschaftlichen Entwicklungswegs, der politischen Ideale und der Kultur beschränkt. Noch weniger verfügt die Volksrepublik über Jahrzehnte hinaus über die „hard power“ für eine realistische Bedrohung der Sicherheitsarchitektur des pazifischen Raums oder gar die militärische Herausforderung der Vorherrschaft der USA. Bis heute existieren in der Region keine militärischen Anlagen Pekings. Insofern ist China weit davon entfernt, die regionale Ordnung umzugestalten. Es sind auch keine Intentionen Pekings bekannt, einen solchen Schritt einzuschlagen. Die *China Threat*-Debatte verkennt zudem die Solidität fortgesetzter Beziehungen mit den ehemaligen Kolonialmächten. Bis heute ist die Hälfte der 26 südpazifischen Staaten und Territorien in die westlichen Metropolen integriert oder besitzt einen assoziierten Status, der den Ländern massive finanzielle Unterstützung sichert. Auch bleiben die derzeit begrenzten militärischen Kapazitäten der Volksrepublik unberücksichtigt. Ungeachtet dessen findet in der asiatisch-pazifischen Großregion schon heute eine präventive militärische Aufrüstung der USA und Australiens statt, die nicht nur mittelfristig Interessenkollisionen mit China vorprogrammieren, sondern auch eine Rüstungsspirale in den ost- und südostasiatischen Nachbarstaaten nach sich ziehen könnte.

Die Pax Americana bleibt weiterhin der unverzichtbare Rahmen, um den Aufstieg Chinas in der Großregion einzubetten. Den chinesisch-amerikanischen Beziehungen kommt dabei weiterhin zentrale Bedeutung zu. Wegweisend für einen konstruktiven Dialog miteinander ist hier die Annäherung von Taipeh und Peking, die das bisherige Spannungsfeld Taiwan deutlich entschärft hat. Potentielle Konflikte sind nur dann anzunehmen, wenn die chinesischen Erwartungen hin auf eine stärkere politische Führungsrolle in der Region und die Bereitschaft der USA, dafür Raum zu gewähren, nicht ausbalanciert werden können. Dies gilt regional wie global.

Inhalt

1.	Einleitung	1
2.	Determinanten der Region: Kleinheit, fragile Staatlichkeit und (post-)koloniale Kontinuität	2
3.	Chinas Außenpolitik im Wandel	6
3.1	Bestimmungsfaktoren: Innenpolitische Priorität für Wirtschaftswachstum und soziale Stabilität	6
3.2	Die Außenpolitik der Volksrepublik im Südpazifik	8
4.	Das Engagement Chinas im Südpazifik: „Win-win“-Situation oder „recolonization by invitation“?	10
4.1	Rivalität mit Taiwan um diplomatische Anerkennung: „Scheckbuch-Diplomatie“ und deren innenpolitische Implikationen	10
4.2	Entwicklungszusammenarbeit: Von konfliktorientierter Konkurrenz zu multilateraler Kooperation?	14
4.3	Umfang und Qualität der wirtschaftlichen Zusammenarbeit	20
5.	Wandel der etablierten südpazifischen Sicherheitsarchitektur: Vom erwachenden Drachen zum regionalen Hegemon?	25
6.	Schlussfolgerungen und Perspektiven	32
7.	Literatur	36

1. Einleitung

„Does China Matter?“ fragte 1999 der britische Chinaexperte Gerald Segal vom Londoner *International Institute for Strategic Studies*, um dann gelassen abzuwinken. Die Volksrepublik sei lediglich Mittelmacht, der zu viel Relevanz beigemessen werde (Segal 1999). Zehn Jahre später hat sich die internationale Ordnung grundlegend gewandelt, kann von einer „widerwilligen Weltmacht“ (Kempf 2002) mit begrenzter globaler Signifikanz kaum mehr die Rede sein. Die Volksrepublik hat im vergangenen Jahrzehnt wirtschaftlich, außen- und entwicklungspolitisch sowie militärisch erheblich an Gewicht gewonnen. Ihr wachsendes Engagement in Asien, Afrika und Lateinamerika wird nicht nur mit dem Aufstieg einer neuen Weltmacht verbunden, sondern auch mit der künftigen Herausforderung der globalen Führungsrolle der USA assoziiert.

Auch im Südpazifik ist der Einfluss Chinas mittlerweile von neuer Qualität, die bereits mit einem Paradigmenwechsel nach 200jähriger europäischer Vorherrschaft gleichgesetzt wird. Der Bedeutungszuwachs Chinas in den Südpazifikstaaten vollzog sich in weniger als einer Dekade. Galt die Region, die mit dem Pazifischen Ozean bei kaum 14 Mio. Einwohnern (einschließlich Neuseeland) fast ein Drittel der Erde einnimmt, bisher als alleinige Einflussosphäre des Westens, nehmen heute die Volksrepublik sowie Überseechinesen und chinesische Emigranten wirtschaftlich eine immer wichtigere Rolle ein. So weist der Warenhandel Chinas mit dem Südpazifik hohe Wachstumsraten auf. Er verzehnfachte sich im Zeitraum 1997-2007 von 133 Mio. auf 1,4 Mrd. USD (International Monetary Fund 1998, 2008). 3.000 chinesische Staats- und Privatfirmen sollen gegenwärtig mit einem Investitionsvolumen von über 1,5 Mrd. USD im Pazifik engagiert sein (Buchanan 2009).

Die Volksrepublik hat seit Beginn des neuen Jahrtausends ihre diplomatische Präsenz in der Region beständig ausgebaut, während Staaten wie die USA, Großbritannien und Deutschland ihre Botschaften, Diplomaten und Entwicklungshelfer verringert oder ganz abgezogen haben. China hat das entstandene Vakuum, so die These zahlreicher Beobachter, begierig ausgefüllt. Die Volksrepublik verfügt mittlerweile über die höchste Zahl an Diplomaten in der Region, obwohl bilaterale Beziehungen gegenwärtig nur mit sieben der 13 unabhängigen Staaten bestehen (Cook Inseln, Fidschi, Föderierte Staaten von Mikronesien, Papua-Neuguinea, Samoa, Tonga und Vanuatu). Die verbleibenden sechs Nationen (Kiribati, Marshall Inseln, Nauru, Palau, Solomon Inseln und Tuvalu) erkennen dagegen die Republik Taiwan an. Die Konkurrenz beider chinesischer Staaten um diplomatische Anerkennung verschärfte sich in der Region Ende der 1990er Jahre deutlich. Die so genannte „Scheckbuch-Diplomatie“ schreckt selbst vor direkter Einflussnahme und Manipulation der innenpolitischen Verhältnisse einzelner Südpazifikstaaten nicht zurück. Diese Einflussnahme konterkariert die langjährigen intensiven Bemühungen bisheriger Kooperationspartner und internationaler Institutionen um politische Stabilität und eine verantwortungsvolle Regierungsführung („good governance“).

Relevant ist in diesem Zusammenhang auch die Entwicklungskooperation Chinas und Taiwans, die wie die Kreditvergabe als Instrument zur Beeinflussung der diplomatischen Anerkennung eingesetzt wird. China wird hier mittlerweile bereits nach Australien und den USA als dritt wichtigstes Geberland der Pazifikstaaten genannt. Die bilaterale Entwick-

lungshilfe, die nach Angaben Chinas jenseits der obligatorischen diplomatischen Anerkennung („Ein-China-Politik“) ohne jegliche Konditionalitäten gewährt wird, steht seit Jahren in der Kritik. Angestammte bilateral und multilateral agierende Institutionen monieren nicht nur die Intransparenz, die lokale Unangepasstheit und die Verschuldungsintensität der gewährten Hilfe, sondern fordern auch seit Jahren Kooperation und Koordination ein.

Der Report untersucht diese mit dem Aufstieg Chinas und Taiwans im Südpazifik verbundenen Herausforderungen und Konfliktpotentiale. Nach einem Abriss der Charakteristiken der Region und einer Skizze der Grundlagen der chinesischen Außenpolitik gegenüber den Südpazifikstaaten stehen dabei vier Dimensionen im Vordergrund der Betrachtung: Zum einen wird als wichtige Einflussdeterminante die Rivalität zwischen China und Taiwan um diplomatische Anerkennung thematisiert. Es folgt eine Analyse der Entwicklungskooperation beider Staaten, die aktuell zumindest von Seiten Taipehs eine Abkehr von bisherigen Praktiken und die Hinwendung zur internationalen Gebergemeinschaft nahelegt – Resultat der wesentlich verbesserten chinesisch-taiwanesischen Beziehungen nach der Wahl Ma Ying-jeous zum Staatspräsidenten im Mai 2008.

In einem weiteren Schritt wird der Umfang und die Qualität des wirtschaftlichen Engagements Chinas in der Region untersucht. Gefragt wird nach den Gewinnern und Verlierern dieser Zusammenarbeit. Kommt die von Peking versprochene „win-win“-Kooperation in den Inselstaaten tatsächlich zum Tragen oder sind eher Strukturen eines Neokolonialismus oder gar eines „yellow imperialism“ (Croll et al. 2008), vergleichbar der Kritik in Afrika an China, erkennbar? Die schnelle wirtschaftliche Asianisierung der gering entwickelten Inselökonomien, die fehlende Schaffung von lokalen Arbeitsplätzen, die Konzentration der Investitionen auf die Rohstoffgewinnung und die Überschwemmung der Länder mit Handelswaren legen eine einseitige Interessenrealisierung Pekings nahe.

Ein letztes Kapitel eruiert schließlich die Sicherheitskonfiguration im Südpazifik. Regionale Stabilität und Sicherheit werden seit Ende des Zweiten Weltkriegs von den USA und ihren Alliierten Australien, Neuseeland und Frankreich gewährleistet, die damit erst die Rahmenbedingungen für den erfolgreichen wirtschaftlichen Aufstieg Chinas geschaffen haben. Kommentatoren warnen hier vor den langfristigen strategischen Absichten der Volksrepublik. Die wissenschaftliche Debatte reicht von der These, der Südpazifik sei bereits als eigener strategischer Hinterhof von Peking auserkoren, bis zu US-amerikanischen Autoren, die in der Region schon heute die USA als unipolaren Hegemon herausgefordert und einen neuen Kalten Krieg heraufziehen sehen. Gemein ist diesen Analysen die Hypothese, China agiere heute als expansionistischste Macht der Welt (Crocombe 2005).

2. Determinanten der Region:

Kleinheit, fragile Staatlichkeit und (post-)koloniale Kontinuität

Der Südpazifik umfasst die zwischen den wirtschaftlich prosperierenden Gebieten Ost- und Südasiens und dem amerikanischen Doppelkontinent auf einer Meeresfläche von 70 Mio. km² verstreut gelegenen Inselstaaten und Territorien ohne Australien. Den Vereinten Nationen (UN) gehören zwölf der insgesamt 26 politischen Entitäten des Südpazifiks

an. Die völkerrechtlich unabhängigen Staaten sind Fidschi, die Föderierten Staaten von Mikronesien, Kiribati, die Marshall Inseln, Nauru, Palau, Papua-Neuguinea, die Salomon Inseln, Samoa, Tonga, Tuvalu und Vanuatu. Hinzu kommen die mit Neuseeland assoziierten Cook Inseln und Niue sowie zwölf weitere, von den ehemaligen Kolonialmächten annektierte oder weiterhin abhängige Territorien (vgl. Tab. 1). Die Südpazifikstaaten gehören zur letzten Gruppe an Kolonien, die nach dem Zweiten Weltkrieg in die Unabhängigkeit entlassen wurden.

Neuseeland ist auf Grund demographischer und kultureller Faktoren ebenfalls dem Südpazifik zugehörig. Wichtigste Regionalorganisation ist das Pacific Islands Forum (PIF, bis 2000 South Pacific Forum), dem die 14 unabhängigen und assoziierten Inselstaaten zuzüglich Australien und Neuseeland angehören. 14 Partnerländer sind gegenwärtig mit der Organisation verbunden.¹ Beobachterstatus haben Neukaledonien, Französisch-Polynesien, Tokelau und Timor-Leste. Finanziert werden das Forum und die zahlreichen Unterorganisationen vor allem von Australien, Neuseeland und der Europäischen Union.

Tabelle 1: Völkerrechtlicher Status der 26 südpazifischen Staaten und Territorien

Kolonial-macht	Annektierte bzw. „abhängige“ Territorien	Selbstverwaltung in freier Assoziation	Unabhängig in freier Assoziation	unabhängig
Australien	Norfolk Insel			Nauru (1968) Papua-Neuguinea (1975)
Großbritannien und Frankreich				Vanuatu (1980)
Großbritannien	Pitcairn Inseln			Fidschi (1970) Tonga (1970) Tuvalu (1978) Salomonen (1978) Kiribati (1979)
Frankreich	Französisch-Polynesien Neukaledonien Wallis und Futuna			
Neuseeland	Tokelau	Cook Inseln (1965) Niue (1974)		Samoa (1962)
USA	Amerikanisch-Samoa Guam Hawaii Nördliche Marianen		Marshall Inseln (1986) Föderierte Staaten von Mikronesien (1986) Palau (1994)	
Indonesien	Westpapua			
Chile	Osterinsel			

Quelle: eigene Zusammenstellung

1 Die 14 Partnerländer des Pacific Islands Forum sind gegenwärtig China, EU, Frankreich, Großbritannien, Indien, Indonesien, Italien, Japan, Kanada, Südkorea, Malaysia, Philippinen, Thailand und die USA. Taiwan gilt auf Grund seiner regionalen Präsenz als nichtoffizieller „spezial-dialogue“-Partner des Forums (Sutter 2007: 288).

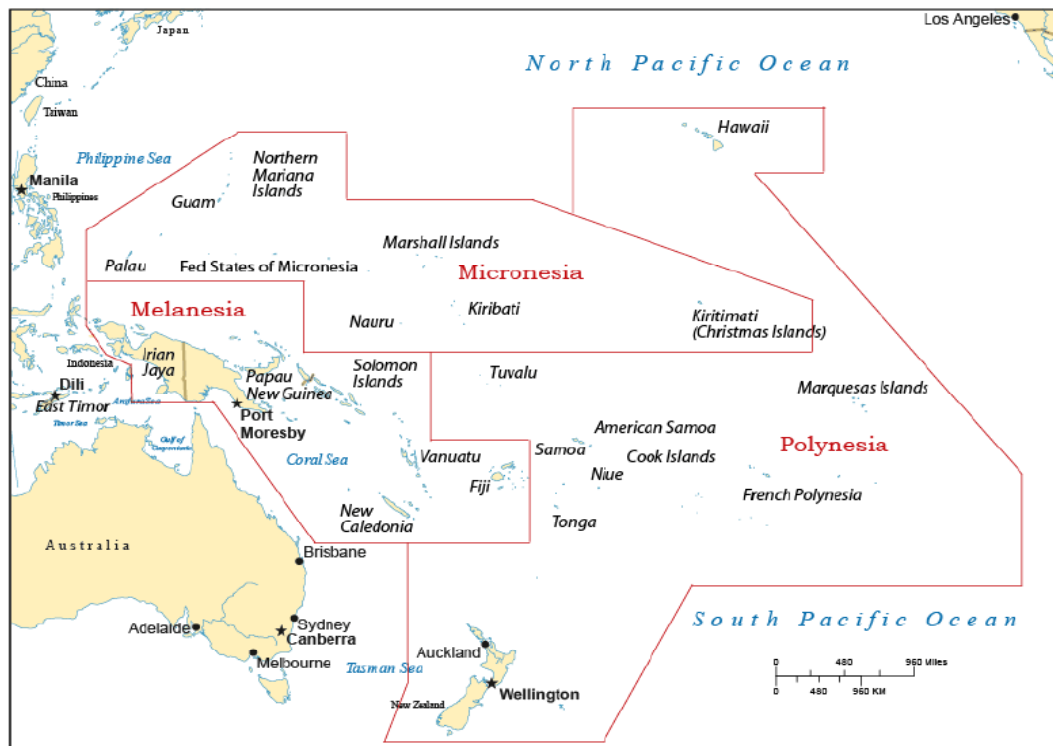
Die Region wird nach den Kulturgebieten Melanesien, Polynesien und Mikronesien unterschieden (vgl. Abb. 2). Während Melanesien mit weit über 1.000 ethnischen Gruppen und einem Viertel der Weltsprachen über eine bemerkenswerte ethnische und kulturelle Vielfalt verfügt, erweisen sich die Staaten Polynesiens und Mikronesiens als ethnisch und linguistisch weitgehend homogen. Die drei Kulturregionen spiegeln aber auch die aus der Kolonialzeit gewachsenen Einflussphären und die bis heute begrenzte Auflösung kolonialer Herrschaft wider. So konzentriert sich der amerikanische und japanische Einfluss auf Mikronesien, derjenige Australiens auf Melanesien und Neuseelands Rückhalt auf Polynesien. Frankreichs Einflussphäre liegt sowohl in Polynesien als auch in Melanesien (Neukaledonien, Vanuatu). Der britische Einfluss in der Region ist heute zu vernachlässigen.²

Die Inselstaaten unterscheiden sich von anderen Regionen der Erde nicht nur durch ihre geographische Isolation. Sie variieren auch extrem in Größe, Bevölkerungszahl, Ressourcenausstattung und Entwicklungsstand. So gehören den 16 im PIF organisierten Ländern die OECD-Mitgliedsstaaten Australien und Neuseeland an, die gleichfalls als Führungsmächte der Regionalorganisation agieren. Die zweite Gruppe sind die Staaten mit mehr als 100.000 Einwohnern. Dazu zählt Papua-Neuguinea, auf das wegen des kontinentalen Ausmaßes allein 84% der gesamten südpazifischen Landfläche von 551.457 km² und mit 6,6 Mio. knapp 70% der pazifischen Gesamtbevölkerung von 9,7 Mio. entfallen. Zu dieser Kategorie zählen des weiteren Fidschi, Kiribati, Mikronesien, Samoa, die Salomon Inseln, Tonga und Vanuatu. Am anderen Ende des Spektrums befinden sich die Klein- und Kleinststaaten mit weniger als 100.000 Bewohnern wie etwa Tuvalu, dessen Festlandterritorium gerade 12.000 Bürger auf 26 km² aufweist. Weitere Mikrostaaten sind die Cook und Marshall Inseln, Nauru, Niue und Palau.

Sieht man von den wirtschaftlich fortgeschrittenen französischen Überseegebieten sowie Neuseeland und Australien ab, variieren Entwicklungsstand und Wirtschaftsleitung der Inselstaaten erheblich. Zudem sind die Ökonomien der Kleinststaaten auf Grund der terrestrischen Ressourcen-Armut (im Unterschied zum bisher nicht ausgeschöpften maritimen Ressourcen-Reichtum ihrer jeweiligen exklusiven Wirtschaftszonen) nur sehr begrenzt in die Weltwirtschaft integriert. Dem Kleinstaat Palau mit einem durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommen von 8.200 USD stehen hier die von den UN als „least developed countries“ bewerteten Inselstaaten Kiribati, Salomon Inseln, Samoa, Tuvalu und Vanuatu gegenüber. Hinzu wird nach OECD-Kriterien Papua-Neuguinea gerechnet.

2 So erklärte der britische Premier Tony Blair bei einem Staatsbesuch Neuseelands 2006, dass „Britain is no longer a player in the Pacific, nor does it want to be. It's the end of an era.“ Er ergänzte, London werde sich künftig auf Neuseeland als seine Augen und Ohren in der Region verlassen (zit. in Squires 2006: o.S.). Als britische Kolonie verbleiben aber die Pitcairn Inseln.

Abbildung 2: Pazifische Inselstaaten und Teilregionen



Quelle: Lum/Vaughn 2007: CRS-27

Obwohl die Region seit 1970 die – mit Abstand – weltweit höchsten Entwicklungstransfers pro Kopf aufweist, hat sich diese Kooperation insbesondere in Melanesien kaum in Entwicklungserfolgen und einer verbesserten sozialen Lage der Menschen niedergeschlagen (Asian Development Bank 2004a). In den meisten Staaten sind Fortschritte hinsichtlich der Millenniums-Entwicklungsziele kaum erkennbar (Commonwealth of Australia 2009). Wirtschaftliche Stagnation, ein hohes Bevölkerungswachstum, Konflikte um Land, soziale Spaltungen, die wachsende Armut und die Erosion kultureller Werte haben in zahlreichen unabhängigen Inselstaaten zu Protesten oder gar politischem Aufbegehren geführt.³ Hinzu kommt die hohe Verletzlichkeit gegenüber natürlichen Katastrophen und den schon heute gravierenden Auswirkungen des Klimawandels, der absehbar die Existenz zahlreicher Inselstaaten bedroht.

Wichtigstes Kriterium der unzureichenden bzw. stagnierenden Entwicklung der meisten Inselstaaten ist allerdings die schlechte Regierungsführung (ADB 2004a), die in den vergangenen Dekaden zu einem spürbaren Verfall staatlicher Autorität, Kapazität und Legitimität geführt hat. Schon zu Beginn des neuen Jahrtausends wurde in akademischen Kreisen über die Existenz eines melanesischen „arc of instability“ diskutiert, der vom indonesischen Westpapua über Papua-Neuguinea bis nach Fidschi reiche. Innenpolitische Konflikte sind auf diese Subregion konzentriert, in der sich die „crisis of governance“ in wenig zukunfts-

3 New Zealand Ministry of Foreign Affairs: „Key Pacific Issues – Security“; www.mfat.govt.nz (22.7.2009).

orientierten Eliten, administrativer Misswirtschaft, endemischer Korruption und ausgeprägten Spannungen innerhalb oder zwischen unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen manifestieren. Die Regierungen dieser Staaten sind immer weniger in der Lage, ihren Bürgern öffentliche Sicherheit und grundlegende Dienstleistungen in den Bereichen Bildung, Gesundheit und Infrastruktur zu garantieren (vgl. ADB 2004a; Rumley et al. 2006).

Spätestens seit Ende der 1980er Jahre gehört das bisher vorherrschende Bild der friedlichen Südsee endgültig der Vergangenheit an. Der zehnjährige Bürgerkrieg auf der zu Papua-Neuguinea gehörenden Kupferinsel Bougainville, bisher vier Militärcoups in Fidschi, ethnische Gewalt zwischen Milizen und Regionen in den Salomon Inseln („the first ‘failed state’ in the Pacific“, ADB 2004a: 43), der regionale Zusammenbruch von Recht und Ordnung im Hochland von Papua-Neuguinea sowie die zahlreichen Meutereien von Streitkräften haben zu verstärkten Anstrengungen und militärischen bzw. polizeilichen Interventionen Australiens geführt, Recht und Ordnung wiederherzustellen. Die innere Stabilität, die Staats- und Nationbildung sowie die Demokratisierung bleiben zentrale Herausforderungen, die in den jeweiligen Gesellschaften zu leisten sind. Dagegen heben sich sowohl die den USA angegliederten mikronesischen Staaten als auch die mit Neuseeland verbundenen polynesischen Länder mit ihrer relativen Stabilität und Reformbereitschaft deutlich davon ab. Ihre positivere Lage resultiert nicht nur aus dem Assoziierungsstatus sondern auch aus der (temporären) Migration von hunderttausenden Bürgern in die angebundenen europäisch geprägten Metropolen.

3. Chinas Außenpolitik im Wandel

3.1 Bestimmungsfaktoren: Innenpolitische Priorität für Wirtschaftswachstum und soziale Stabilität

Die Außenpolitik der Volksrepublik China hat seit der Staatsgründung und Machtübernahme der Kommunistischen Partei im Jahr 1949 einen dramatischen Wandel durchlaufen. Dieser reicht vom Engagement im Klassenkampf und der Propagierung der Weltrevolution bis zur Gestaltung einer „harmonischen Gesellschaft“ und dem friedlichen Aufstieg zum globalen Akteur. Mao Zedongs Außenpolitik der Förderung der gerade unabhängig gewordenen Länder der Dritten Welt bezog sich insbesondere auf die 1954 gemeinsam mit Indien vorgestellten „Fünf Prinzipien der friedlichen Koexistenz“. Diese betonen die Achtung der territorialen Integrität und Souveränität, den Aggressionsverzicht, die Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten, die Gleichberechtigung und den gegenseitigen Nutzen sowie die friedliche Koexistenz (Möller 2005). Bis heute propagiert China die Prinzipien als Vorbild des Verhältnisses aller Staaten zueinander.

Die Interaktionsformen der chinesische Außenpolitik haben sich seit der Errichtung normalisierter Außenbeziehungen mit den industrialisierten Staaten durch den damaligen Vize-Premier Deng Xiaoping Anfang der 1970er Jahre gewandelt. Der Ablehnung multilateraler Kooperationsformen zu Gunsten bilateraler Beziehungen folgten seit Ende des Kalten Krieges beständige Schritte der Integration, die mit dem Beitritt zur Welthan-

delsorganisation (WTO) im Jahr 2001 und verschiedenster regionaler Foren noch intensiviert wurden. Die Volksrepublik hat seitdem nicht nur erheblich an Einfluss in den internationalen Beziehungen gewonnen. Sie demonstriert auch offen ein neues Selbstverständnis ihrer eigenen Stellung und Bedeutung, das nach den Erniedrigungen des Westens im 19. Jahrhundert an die historische Größe als „Reich der Mitte“ anzuschließen sucht (Fehlbier 2004). Ein zunehmend pro-aktives weltweites auch multilateral orientiertes Engagement seit der Asienkrise von 1997 hat die von Deng Xiaoping und seinen Nachfolgern vertretene Doktrin der außenpolitischen Zurückhaltung und Selbstbeschränkung tendenziell abgelöst, die sich in der Leitlinie zur Handhabung der internationalen Beziehungen niederschlug: „Calmly observe the situations; secure our footing; cope changes with confidence; conceal capacities and bide our time; skillfully keep a low profile; avoid sticking [one's] head out; be proactive“ (Deng 2008: 41).

Die chinesische Außenpolitik und ihre Neuausrichtung sind nur unter Bezug auf die innenpolitische Entwicklung verständlich, in der die fortgesetzte wirtschaftliche Modernisierung absolute Priorität genießt. Heberer/Senz (2006: 1) sprechen hier von einer „innenpolitischen Zielhegemonie“, deren Fortsetzung mit anderen Mitteln dann die Außenpolitik darstellt. Anders formuliert stellt das Primat der wirtschaftlichen Modernisierung die visionäre „Grand Strategy“ Chinas dar, die sich mit Zhang/Tang in einem Satz zusammenfassen lässt: „secure and shape a security, economic, and political environment that is conducive to China concentrating on its economic, social, and political development“ (Zhang/Tang 2005: 48). Dem Ziel der außenpolitisch angestrebten Stabilität entspricht die innerstaatliche Kohärenz und Sicherheit.

Deng Xiaopings Annahme, dass der innere Aufbau Chinas nur in einem friedlichen und stabilen Umfeld sowie unter Nutzung ausländischer Ressourcen möglich sei, führten zum Aufbau friedlicher und kooperativer Außenbeziehungen. Entsprechend verfolgt die außenpolitische Agenda eine friedliche Außenpolitik, zielt auf ein positives Bild der aufstrebenden Großmacht und dient sowohl der Sicherung der Rohstoffversorgung als auch der Erschließung von Absatzmärkten. Diesen Zielen dient auch das außenpolitische Konzept einer „Harmonischen Welt“, das erstmals 2005 von Staatspräsident Hu Jintao anlässlich des 60. Jahrestages der UN-Gründung vorgestellt wurde. Das Konzept, das Chinas Ansehen und Einfluss in der Welt steigern soll, propagiert eine Außenpolitik, die weltweit auf gemeinsame Sicherheit und Frieden, auf die gemeinsame Entwicklung hin zu Wohlstand und harmonische Zusammenarbeit setzt.

Das Konzept hebt sich dezidiert von Ordnungsvorstellungen des internationalen Systems ab, das nach chinesischen Vorstellungen durch westliche Dominanz und die Vorherrschaft der USA charakterisiert ist. Dem Konzept einer harmonischen Weltordnung entspricht im Inland die Vorstellung einer „harmonischen Gesellschaft“ (Bräuner et al. 2008), die nicht nur durch die Schaffung einer breiten prosperierenden Mittelschicht sozialen Frieden und innergesellschaftliche Stabilität ermöglichen, sondern auch durch Integration der ethnischen Minderheiten die nationale Einheit gewährleisten soll (Heberer/Senz 2006). Das außenpolitische Programm von Frieden und Stabilität ist auch Grundpfeiler der chinesischen Energiesicherheits- und Außenwirtschaftsstrategie, die im neuen Jahrtausend enorm an Bedeutung gewonnen hat.

3.2 Die Außenpolitik der Volksrepublik im Südpazifik

Peking hatte bereits früh diplomatische Beziehungen mit einer Reihe von unabhängigen südpazifischen Entwicklungsländern aufgenommen. So wurden Kontakte mit (West-) Samoa und Fidschi (1975), Papua-Neuguinea (1976), Kiribati (1980-2003), Vanuatu (1982), den Föderierten Staaten von Mikronesien (1989), den Cook Inseln (1997), Tonga (1998) und Nauru (2002-2005) etabliert. Im November 2007 nahm Niue als selbstverwaltetes Land in freier Assoziierung mit Neuseeland formale diplomatische Beziehungen zu China auf.⁴

Trotzdem war der Südpazifik für China bis Mitte der 1990er Jahre von geringem Interesse. Entsprechend verlief die bilaterale Kooperation zwischen Peking und den Inselstaaten auf niedrigem Niveau. Taiwans anhaltende Bemühungen um diplomatische Anerkennung von Kleinstaaten mit Abstimmungsrechten in den internationalen Organisationen wurden kaum vom Festland herausgefordert. Dies hat sich seit Chinas wachsendem wirtschaftlichen Erfolg drastisch verändert (van Fossen 2007). Peking verfolgt seitdem eine intensive Annäherungspolitik gegenüber den Südpazifikstaaten, die darauf zielt, Taiwan aus der Region zu verdrängen. Diese politische Zielsetzung übertraf zunächst kommerzielle Interessen bei weitem (Sutter 2007).

Die Annäherung an die Region manifestiert sich diplomatisch in regelmäßigen bilateralen Konsultationen mit den Regierungen der verbündeten Südpazifikstaaten. Dazu ist eine rege gegenseitige Besuchsdiplomatie zu konstatieren (van Fossen 2007). Den Beginn machte im Dezember 1998 der Regierungschef der Cook Inseln, Geoffrey Henry, der in Peking von Vize-Premier Hu Jintao und Premierminister Zhu Rongji zu einem einwöchigen Staatsbesuch empfangen wurde (Shie 2007).

Im Jahr 1987 unterzeichnete China die Protokolle 2 und 3 des Vertrags von Rarotonga („South Pacific Nuclear Free Zone Treaty“), der den Pazifik als kernwaffenfreie Zone anerkennt. Seit 1990 nimmt das Land als Dialogpartner an dem jährlichen, auf Ministerebene angesiedelten „Post-Forum Partners’ Dialogue“ des PIF teil. Ziel Pekings ist die Stärkung der freundschaftlichen und kooperativen Bindungen zum Forum und seinen Mitgliedsstaaten.⁵ Auf diesen Konsultationen hat China seine Politik gegenüber der Südpazifikregion dargelegt und versprochen, die Prinzipien des gegenseitigen Respekts und Vorteils, der Gleichheit sowie der gemeinsamen Prosperität und Einmütigkeit durch Konsultationen anzuwenden.⁶

4 Xinhua News Agency, 13.12.2007; www.china.org.cn/english/international/235447.htm (29.7.2009). Ministry of Foreign Affairs of the People’s Republik of China (2003): Bilateral Relations, www.fmprc.gov.cn (21.7.2009) und Chin 2008: 122f.

5 Neben China sind die EU, Frankreich, Indien, Indonesien, Japan, Kanada, Südkorea, Malaysien, die Philippinen, Großbritannien und die USA weitere formale Dialogpartner des Forums (Dobell 2007: 9). Auf Grund seiner regionalen Präsenz gilt Taiwan als nichtoffizieller „special dialogue“-Partner des Forums (Sutter 2007: 288).

6 Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, 'Pacific Islands Forum', 9.12.2003; www.fmprc.gov.cn/eng/wjlb/zzjg/gjs/gjzzyhy/2616/t55904.htm (24.7.2009).

Die Volksrepublik offeriert großzügige finanzielle Hilfe für die Regionalorganisation. So wurde 1999 ein chinesischer Kooperationsfonds beim Forum in Höhe von drei Mio. USD eingerichtet, der für Projekte in allen Inselstaaten und nicht nur den mit Peking verbündeten genutzt werden kann. Zuletzt wurden im November 2009 850.000 USD an das Forum-Sekretariat in Fidschi überwiesen, das für diese Projekte allein zuständig ist.⁷ Im April 2004 trat China zudem als erstes Mitgliedsland außerhalb der Region der „South Pacific Tourism Organization“ (SPTO) bei. Obwohl Peking für PIF-Gipfeltreffen seine „Ein-China-Politik“ einfordert, die eine Teilnahme Taipehs an den Foren eigentlich ausschließt, ist hier auf Grund der zahlreichen verbündeten Staaten auch Taiwan vertreten. Taipeh stellte 2004 dem Forum 820.000 USD für 33 Entwicklungsprojekte zur Verfügung. Die jährlichen Zahlungen Taipehs an die Regionalorganisationen beliefen sich über sechs Jahre bis 2004 auf USD 3.8 Millionen (zit. in Commonwealth of Australia 2006: 180).

Als grundlegende Weiterentwicklung der chinesisch-südpazifischen Beziehungen kann das erste „China-Pacific Island Countries Economic Development and Cooperation Forum“ im April 2006 in Fidschi gelten. Angereist waren dazu nicht nur die Staatschefs der mit Peking verbündeten Inselnationen, sondern erstmals auch Chinas Premierminister Wen Jiabao, der sich als „wahrer Freund“ der Pazifikstaaten darstellte. Wen versprach eine Kooperation, aus der beide Seiten als Gewinner hervorgehen. Die Förderung der Freundschaft und Zusammenarbeit mit den Inselstaaten sei keine diplomatische Berechnung, sondern eine „strategische Entscheidung“ (Wen 2006). China biete, wie dies zuletzt 2008 den Partnern versichert wurde, Entwicklungshilfe zur Förderung der lokalen Ökonomien und zur Erhöhung des Lebensstandards der Menschen.⁸ Einzige Bedingung für die Unterstützung sei weiterhin die Anerkennung des „Ein-China-Prinzips“ und der Abbruch jeglicher Beziehungen zu Taiwan.

Premier Wen bot den Pazifikstaaten nicht nur eine auf gegenseitige Vorteile und die gemeinsame Prosperität zielende pragmatische Beziehung unter Gleichen an. Er vertrat auch einen aus seiner Sicht erfolgreichen alternativen Entwicklungspfad jenseits des Washington Consensus („Beijing Consensus“), der von seinen Zuhörern willkommen geheißen wurde. Im Fokus dieses „neuen Modells der Süd-Süd-Kooperation“ (Wen 2006) stand nicht nur die von westlichen Finanz- und Entwicklungsorganisationen auch im Südpazifik seit den 1990er Jahren vertretene Liberalisierungs- und Privatisierungspolitik, sondern ebenso die Nutzung australischer Entwicklungshilfe als, wie es ein Kritiker formulierte, „a carrot and stick to ensure Pacific Islands governments reduce the size of their civil services, privatize, [and] encourage private investment“ (Firth 2000: 185). Mehr noch bot sich nun aus Regierungsperspektive zahlreicher Inselstaaten eine greifbare Alternative zum vermeintlichen „big brother syndrome“ (Commonwealth of Australia 2003: 158) der Australier an.

Wen verwies nicht nur auf das zunehmende Ungleichgewicht eines globalen Systems, das durch erweiterte Gefälle zwischen Nord und Süd sowie Reich und Arm charakterisiert

7 Xinhuanet 5.11.2009: „China donates to Pacific Islands Forum countries“.

8 So der stellvertretende chinesische Außenminister beim 20. Post-Forum Dialogue Partners' Plenary im September 2008 in Niue (China Daily 22.8.2008).

sei, sondern hob auch hervor, dass sowohl China als auch die Pazifikstaaten Entwicklungsländer seien. Er bot einen Ansatz friedlicher Koexistenz, der Gleichheit und des Respekts für die bestehenden sozialen Systeme sowie der Unterstützung der Bemühungen zur Sicherstellung der Souveränität und Unabhängigkeit an. Mehr als willkommen war auch das Versprechen, den Südpazifikländern Entwicklungshilfe ohne politische Bedingungen und Konditionalitäten („no strings attached“) zu gewähren (Wen 2006).

Peking und seine alliierten Inselstaaten unterzeichneten schließlich ein Rahmenabkommen für die künftige Zusammenarbeit, für die 375 Mio. USD an Vorzugskrediten und Entwicklungshilfe bereitgestellt sowie Zollpräferenzen für Exporte der gering entwickelten Pazifikstaaten in den nächsten drei Jahren etabliert werden sollten. Auch für den Abschluss eines regionalen Freihandelsabkommen wurde geworben, um die Kooperation in Schlüsselindustrien (Ressourcen, Landwirtschaft, Fischerei) zu beschleunigen (Wen 2006). Fidschis Regierungschef Laisenia Quarase betonte stellvertretend für seine Amtskollegen, das historische Ereignis reflektiere die diplomatische und politische Neuordnung der Region (China Daily 5.4.2006).

4. Das Engagement Chinas im Südpazifik: „Win-win“-Situation oder „recolonization by invitation“?

4.1 Rivalität mit Taiwan um diplomatische Anerkennung: „Scheckbuch-Diplomatie“ und deren innenpolitische Implikationen

Mit der Resolution 2758 verlor die Republik Taiwan („the representatives of Chiang Kai-shek“, UN) im Oktober 1971 die Mitgliedschaft in den UN und den ständigen Sitz im Sicherheitsrat an die Volksrepublik China. Das einstige UN-Gründungsmitglied Taiwan, das von Peking schon immer als integraler Bestandteil Chinas und damit als innere Angelegenheit angesehen wird, was sich weltweit in einer mehr oder weniger kompromisslosen Verfolgung des „Ein-China-Prinzips“ ausdrückt, bemüht sich seitdem, der internationalen Isolation zu entgehen. Waren es 1983 noch 21 Länder, die Taiwan diplomatisch anerkannten, stieg die Zahl 1993 auf 31, um dann auf gegenwärtig 23 der 192 UN-Mitglieder zu fallen, darunter sechs südpazifische Inselstaaten, die mit ihrem Bevölkerungsanteil von weltweit weniger als 0,15% sieben Prozent der UN-Voten repräsentieren.¹⁰ Allen Taiwan-Partnern ist nach Taylor „only one thing in common: they are all either extremely small geographically, or economically impoverished. Most are actually both“ (Taylor 2002: 127).

9 Chinas Premierminister Wen Jiabao 2006 sowie das Urteil des afrikanischen Kommentators Fantu Cheru über die sino-afrikanischen Wirtschaftsbeziehungen (zit. in Taylor 2009: 64).

10 Van Fossen 2007: 38, Fn. 20. Taiwans 23 diplomatische Alliierte bestehen aus Klein- und Kleinststaaten in Lateinamerika und der Karibik (12), in Afrika (4), Europa (Vatikanstaat) und dem Südpazifik (Ministry of Foreign Affairs, Republic of China: List of Embassies). www.mofa.gov.tw/webapp/ct.asp?xItem=69&ctNode=1864&mp=6 (20.7.2009).

Die meisten südpazifischen Staaten weisen seit ihrer Unabhängigkeit eine längere Geschichte der diplomatischen Anerkennung und des Wechsels gegenüber den beiden chinesischen Staaten auf. So erkannte 1972 Tonga, Taipehs längster Verbündeter in der Region, Taiwan an, um dann 1998 zur Volksrepublik zu wechseln. Nauru nahm 1980 bilaterale Beziehungen mit Taiwan auf, wechselte 2002 zu China, um dann erneut 2005 zu Taipeh zurückzukehren. Kiribati war von 1980 bis 2003 mit China verbunden, wechselte dann aber zu Taiwan. Seit 1991 waren die Marshall Inseln mit Peking liiert, um dann 1998 zum Konkurrenten zu wechseln. Palau, das Taiwan geographisch am nächsten liegt, intensivierte seine Beziehungen zu Taipeh, das sie schließlich 1999 anerkannten. Nur Tuvalu (1979) und die Salomon Inseln (1983) blieben bisher Taiwan loyal verbunden.¹¹

Die Rivalität um diplomatische Anerkennung, die auch auf die Unterstützung bei Abstimmungen in internationalen Organisationen zielt, hat für die Entwicklungsländer sowohl Vor- als auch Nachteile. Zu Ersteren gehören (aus Nehmersicht) das Wohlwollen einer wirtschaftlichen Großmacht, finanzielle Zahlungen und Leistungen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit sowie Schuldenerlasse und Handelserleichterungen. Dagegen spielt die militärische Kooperation und Ausrüstung durch China oder Taiwan in der Region bisher keine Rolle, da nur Fidschi, Papua-Neuguinea und Tonga über reguläre Streitkräfte verfügen. Zu den negativen Seiten der Konkurrenz zählt die intransparente Einflussnahme auf politische Führungspersonlichkeiten, die eine verdeckte Intervention in die Innenpolitik fremder Staaten darstellt. Dass diese selbst vor der Bestechung von Personen und Parteien bei Parlamentswahlen nicht zurückschreckt, belegen Fidschi, Kiribati, Nauru, die Salomonen und Vanuatu.¹²

Hinzu kommen, wie im Falle Chinas in Kiribati und Palau, die zu Taiwan wechselten, die Organisierung von Regierungsprotesten und Demonstrationen sowie über Jahre gehende Bemühungen, über Zuwendungen an wohlwollende Politiker anti-taiwanesischen Stimmungen zu schüren. In den Taiwan anerkennenden Salomon Inseln der Jahre 1998 bis 2003, in denen der Staat auf Grund der ethnischen Gewalt kaum existent war, nahm China konkurrierende Beziehungen zu einer Provinz auf. Taiwan dagegen gewährte der Zentralregierung 2001 25 Mio. USD zur Kompensation der Opfer ethnischer Gewalt, die schließlich in den Taschen von Politikern, Milizführern und illoyalen Polizeibeamten landeten.¹³

Auch in wirtschaftlichen Krisensituationen oder dem nahen staatlichen Bankrott erweist sich eine Intervention der beiden chinesischen Staaten als vielversprechend, wie die Fälle Marshall Inseln (1998), Papua-Neuguinea (1999), Salomonen (2000) und Nauru (2000 und 2005) zeigen. Die Länder Papua-Neuguinea, die Salomonen und Vanuatu bele-

11 Ministry of Foreign Affairs of the People's Republik of China (2003): *Bilateral Relations* (vgl. Fn. 4) und Ministry of Foreign Affairs, Republic of China: *List of Embassies*.

12 So erklärte der Vorsitzende der Arbeiterpartei der Salomonen anlässlich der Parlamentswahlen von 2006: „It is very shocking to observe that the Republic of Taiwan is now acting like a local political party, sponsoring candidates – including in my own electorate – involving itself directly in the business of Solomon Islands politics“ (zit. in Dobell 2007: 11).

13 Vgl. Wesley-Smith 2007, ABC News 22.6.2008: „Strings attached: China's Pacific aid under spotlight“.

gen aber auch, dass ein Wechsel der Allianz mit einer signifikanten Erhöhung der finanziellen Unterstützung abgewendet werden kann. Dass der Bogen an Forderungen durchaus überspannt werden und kein Ergebnis zeitigen kann, zeigen Nauru und Vanuatu. Aber auch wirtschaftliche Interessen der örtlichen Eliten sind bedeutsam, wie die Beispiele Tonga (1998), Kiribati (2003) und Vanuatu (2004) belegen. Bemühungen um einen diplomatischen Wechsel mittels finanzieller Zusagen zielen generell auf die Eliten der Inselstaaten. Dies gilt insbesondere dort, wo lokale chinesische Minderheiten politisch einflussreich sind. Dies ist in Fidschi, Kiribati, den Marshall Inseln, Palau, Papua-Neuguinea, den Salomonen und Tonga der Fall (van Fossen 2007).

Die verdeckte Intervention mit dem Ziel der Beibehaltung oder des Wechsels der diplomatischen Anerkennung widerspricht fundamental Pekings allseits postuliertem außenpolitischen Prinzip der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten anderer Staaten. Angesichts begrenzter personeller Kapazitäten (die Personalunion von Staatspräsident und Premierminister ist in den Kleinstaaten keine Seltenheit), kleiner staatlicher Budgets und der hohen Abhängigkeit von Entwicklungshilfe ist es kein Wunder, dass Kritiker der „Dollar-“ bzw. „Scheckbuch-Diplomatie“ von massiven lokalen Einwirkungen bei relativ geringen Ausgaben ausgehen: „We found this in the Solomons, where governments are totally disoriented – in fact just about destroyed – by interventions of this kind. You can disorient a government in the Pacific Islands with a very limited amount of money – just a few bribes to the right people at the top and you have undermined the whole governing system.“¹⁴

An weiteren negativen Konsequenzen kommen Meinungsverschiedenheiten zwischen den Inselstaaten, regionale Spaltungen und Gruppenzwänge in den Regionalorganisationen hinzu. So reagierte Taiwan 2006 nur fünf Monate nach Chinas gefeiertem Pazifikgipfel mit dem ersten „Taiwan-Pacific Allies Summit“ im mikronesischen Kleinstaat Palau. Anwesend waren neben den Staatsoberhäuptern der sechs verbündeten Länder auch Taiwans Präsident Chen Shui-bian.¹⁵ Die „Scheckbuch-Diplomatie“ erweist sich insbesondere in den souveränen Staaten Melanesiens als destruktiv. Sie destabilisiert schwache und instabile Regierungen und speist angesichts unzureichender oder fehlender institutionalisierter „checks and balances“ die endemische Korruption. Die Einflussnahme korrumpiert angesichts der weitgehend fehlenden öffentlichen Kontrolle innenpolitische Prozesse, entwertet die Parlamentswahlen und reduziert die Legitimität der politisch Handelnden. Dies gilt insbesondere für Kiribati, Nauru, Papua-Neuguinea und Vanuatu.¹⁶

Der bisher letzte „Taiwan dollar diplomacy scandal“ betraf im März 2008 Papua-Neuguinea. Die Medien deckten das Bemühen zweier taiwanesischer Mittelsmänner auf, durch den Einsatz von 29,5 Mio. USD Regierungsmitglieder zur Anerkennung Taiwans

14 Stuart Harris zit. in Commonwealth of Australia 2006: 173.

15 Vgl. marshall. wetserver.net/livefiles/1sttaiwan-pacificalliesummitpalaudeclaration,2006_documents_30.pdf (21.7.2009).

16 Hughes 2004. Die Fallstudien der einzelnen Länder sind, soweit nicht anders angegeben, den Studien von Dobell 2007, Shie 2007, van Fossen 2007, Commonwealth of Australia 2006 und Henderson 2001 entnommen.

zu bewegen. Während die vermutete Bestechung in Papua-Neuguinea weder strafrechtliche noch sonstige Folgen zeitigte, musste Taiwans verantwortlicher Vize-Premier Chiou I-jen wegen Korruptionsverdachts zurücktreten. Einer der beiden Vermittler wurde im Mai 2009 durch den Taiwan Supreme Court zu 28 Monaten Gefängnis verurteilt.¹⁷ Schon im Juli 1999 hatte Papua-Neuguineas Premierminister Bill Skate in einem Akt der Verzweiflung Taiwan anerkannt. Nachdem der Staat nahezu bankrott und die Regierungsrüge international durch Korruption diskreditiert war, hatte der Regierungschef für finanzielle Zusagen Taipehs in Höhe von 2,35 Mrd. USD die Seiten gewechselt. Nur zwei Tage später wurde der Premier im Parlament durch ein Misstrauensvotum abgesetzt und die „Ein-China-Politik“ wiederhergestellt (Seib 2000).

Dass die Menschenrechte und demokratischen Prinzipien bei einem Engagement Chinas, ähnlich wie in Afrika und Asien, nicht hoch im Kurs stehen, dagegen aber die Unterstützung zweifelhafter Regime und notorischer Despoten, belegen die Fidschi-Inseln. Der vierte Staatsstreich 2006 und die Verweigerung von Parlamentswahlen vor 2014 führten zum Rückzug und zu Sanktionen der westlichen Länder. Das Militärregime wandte sich daraufhin Hilfe suchend an seinen langjährigen Verbündeten China. Peking sagte umgehend finanzielle Unterstützung zu, da „the political situation is an internal matter for the country“ (zit. in Congressional Research Service 2008: 37). 2008 gewährte Peking schließlich ein zinsgünstiges Darlehen in Höhe von 83,1 Mio. USD (Hanson 2009).

Die aufgezeigten Fälle belegen, dass die Konkurrenz zwischen Taiwan und China um diplomatische Loyalität der souveränen Pazifikstaaten zu den Problemen der pazifischen Staaten nicht nur beitragen, sondern diese noch verschärfen, auch wenn sie diese nicht verursacht haben. Sie unterminieren die Bemühungen westlicher Geberstaaten, regionale Governance-Standards wie Menschenrechte, Demokratie und Korruptionsbekämpfung zu verbessern. Die kontraproduktive „Scheckbuch-Diplomatie“ der beiden chinesischen Staaten wurde von Neuseeland und in geringerem Umfang von Australien kritisiert.¹⁸ Konsequenzen zeitigte dies allerdings nicht. Canberra war selbst in zahlreichen Fällen auf Seiten Chinas involviert. So führte nur der diplomatische Druck der westlichen „Freunde von Papua-Neuguinea“ unter Führung Australiens 1999 zur schnellen Rückkehr des Landes zu China (Seib 2000). Auch in Vanuatu spielte Australien 2004 die Führungsrolle bei der Unterstützung Chinas. Canberra hatte letztlich erfolgreich damit gedroht, seine jährliche Entwicklungshilfe zu halbieren (Shie 2007: 319). In Kiribati blieb 2004 Australiens Druck zur Rückkehr zu China erfolglos, da US-Präsident Bush die Anerkennung Taiwans unterstützt hatte.

Dass der „Kampf“ zwischen China und Taiwan (so Australiens Premierminister John Howard)¹⁹ sich seit 2006 noch intensiviert hat und für Taiwan zunehmend unbezahlbar wird, bestätigten Taipehs pazifische Partner auf dem Post-PIF-Gipfel im australischen Cairns im August 2009. Die sechs Staaten drückten ihre Sorge darüber aus, dass die fi-

17 The Washington Post 6.5.2008, PNG Post-Courier 25.5.2009.

18 Zu Neuseeland Islands Business Mai 2006, zu Australien Sutter 2007: 285.

19 Zit. in Herald Sun 2.1.2007.

nanzielle Unterstützung Taipehs abnehme, ohne allerdings damit ihre Loyalität gegenüber Taiwan in Frage zu stellen (Radio Australia 10.8.2009). Schon 2006 hatte Taiwans China Post die für Taipeh zu teuer werdende Konkurrenzsituation kritisch kommentiert.²⁰

Zu einem unerwarteten Durchbruch führte dann die Amtsübernahme des der Kuomintang angehörenden taiwanesischen Staatspräsidenten Ma Ying-jeou im Mai 2008, der statt der bisherigen konfrontativen Politik der nationalstaatlichen Eigenständigkeit eine Annäherung an China betreibt, die in den bilateralen Beziehungen beider Länder mittlerweile Früchte getragen hat. Konsequenz dieses grundsätzlichen Politikwechsels gegenüber dem Festland ist nicht nur der einseitig erklärte diplomatische Waffenstillstand vom Mai 2008.²¹ Im Juni 2009 kündigten sowohl Taiwans Vize-Außenminister Andrew Hsia als auch der Delegationsleiter des chinesischen Außenministeriums Wang Yongqiu anlässlich des Forum-Dialogs in Cairns an, die Scheckbuch-Diplomatie gehöre der Vergangenheit an. Die signifikante Verbesserung der Beziehungen zwischen beiden Staaten habe zum „taktischen Einvernehmen“ zwischen beiden Staaten geführt, sich gegenseitig keine Verbündeten mehr abzujagen.²²

4.2 Entwicklungszusammenarbeit: Von konfliktorientierter Konkurrenz zu multilateraler Kooperation?

Die Konkurrenz mit Taiwan um diplomatische Anerkennung und das wachsende Engagement Chinas in der Region haben seit 2006 zu einem schnellen Anstieg der Zusagen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) geführt. Wurden 2005 von Peking noch 33 Mio. USD bereitgestellt, waren es 2007 schon 293 Mio., die ausschließlich an die sieben südpazifischen Partnerländer gingen. (Commonwealth of Australia 2006; Hanson 2008) 2008 ist allerdings ein Rückgang der Gesamthilfe Pekings auf 206 Mio. zu belegen. Dieser ist in Zuschüsse in Höhe von 53 Mio. USD und in zinsgünstige Kredite von 153 Mio. aufgeteilt (Hanson 2009: 3). Offizielle Angaben zur EZ Chinas existieren nicht, da diese als Staatsgeheimnis gilt. Schätzungen des Gesamtbudgets der chinesischen EZ beliefen sich 2007 auf 1,4 Mrd. USD (Hanson 2008). Auch gegenüber den Empfängerländern gibt es weder eine Programmplanung noch Nachweise des Geleisteten. China ist nicht Mitglied der „Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung“ (OECD) und daher auch nicht den Richtlinien des „Development Assistance Committee“ (DAC) über die öffentliche Entwicklungshilfe (ODA) unterworfen, hat allerdings seit Oktober 2008 DAC-Beobachterstatus (Hanson 2009).

Die Entwicklungszusagen Pekings sind zum größten Teil bilateral veranlagt. Sie gelten häufig gut sichtbaren Prestigeprojekten. So etwa der Bau eines Parlamentskomplexes in Vanuatu, eines Regierungsgebäudes in Samoa, eines neuen Außenministeriums in Papua-Neuguinea, Konferenzzentren, Schulgebäude und Sportstadien in Fidschi, Palau, Papua-

20 Vgl. The China Post 10.8.2006: „Taipeh faces challenge in seeking foreign recognition“.

21 Vgl. Godehardt et al. 2009, Reuters 18.2.2009.

22 The Australian 10.8.2009: „China and Taiwan end war over Pacific aid“.

Neuguinea, Samoa, Tonga und den Cook Inseln. Hinzu kommen die Entsendung von Lehrern, Sporttrainern und medizinische Teams zur Arbeit auf den Inseln sowie Stipendien zum Studium in China. Das Gros der EZ dürfte auf die drei Bereiche Bauprojekte, Schuldenerlass und humanitäre Hilfe entfallen.

China versteht sich nicht als Geberland im Sinne der OECD, sondern spricht von Süd-Süd-Kooperation auf gleicher Augenhöhe, die mit Leistungen verbundene Bedingungen nicht kenne. Das Engagement ist in den Inselstaaten hochwillkommen, da es nach Peking's Aussage nicht, wie bei westlichen Geberländern die Regel, mit Konditionen verknüpft ist. Die chinesische Hilfe bietet den Inselstaaten die Gelegenheit, ihre Entwicklungskooperation jenseits westlicher bilateraler und multilateraler Partner zu diversifizieren. Zudem gilt die chinesische Unterstützung als Druckmittel, westlichen Konditionen der guten und verantwortungsvollen Regierungsführung und der Korruptionsbekämpfung auszuweichen. China stellt dann als „emerging donor“ eine Alternative zu den westlich geprägten Geber-Nehmer-Strukturen dar.

Tabelle 3: Quellen der Entwicklungshilfe (OECD) an die Südpazifikstaaten (2007)

Entwicklungspartner	Netto ODA (Mio. US\$)	% der Gesamthilfe
Australien	649,3	55,7
Kanada	8,2	0,7
Japan	70,3	6,0
Neuseeland	120,9	10,4
USA	171,7	14,7
EU	93,6	8,0
<i>davon</i>		
<i>Frankreich</i>	16,7	1,4
<i>Großbritannien</i>	5,4	0,5
andere bilaterale Hilfe	2,5	0,2
Intern. Finanzorganisationen	9,9	0,8
UN und andere multilaterale Organisationen	28,8	2,5
Gesamt	1.165,9	100,0

Quelle: Commonwealth of Australia 2009: 42

Neben der Volksrepublik und Taiwan ist eine Reihe weiterer bilateraler und multilateraler Geber im Südpazifik engagiert. Die öffentliche Entwicklungshilfe der Staaten, die der OECD berichten, belief sich 2007 auf 1.166 Mio. USD, aufgeteilt auf acht Mio. Menschen (vgl. Tab. 3 und 4). Zwischen 2001 und 2007 blieb das Gesamtvolumen relativ stabil. Die Empfänger erhielten mit durchschnittlich 137 USD mehr Entwicklungshilfe pro Kopf als jede andere Region der Welt (gefolgt von Afrika mit 47 USD) (OECD 2009: 3; Commonwealth of Australia 2009: 41). Verglichen mit den anderen Gebernationen ist Chinas Entwicklungshilfe für den Südpazifik größer als der Beitrag Neuseelands, aber weit weniger als der Australiens, der sich jährlich auf fast 650 Mio. USD beläuft. Es folgen die USA, deren Entwicklungshilfe zu 90% an die Förderierten Staaten von Mikronesien, Palau und

die Marshall Inseln geht, sowie Neuseeland und Japan. Die EU ist der größte multilaterale Partner.²³ Die Asiatische Entwicklungsbank, die Weltbank und UN-Organisationen leisten ebenfalls substantielle Unterstützung.

Tabelle 4: Entwicklungshilfe an die Südpazifikstaaten (2007)

	Netto ODA Mio. US\$	ODA pro Kopf in US\$	ODA (% des BIP)
Melanesien			
Fidschi	57,5	69	2
Papua-Neuguinea	320,9	51	5
Salomon Inseln	246,1	497	63
Vanuatu	56,7	251	13
Polynesien			
Cook Inseln	9,3	461	4
Niue	14,8	5.514	88
Samoa	37,5	207	7
Tonga	30,9	302	12
Tuvalu	11,7	1.197	44
Mikronesien			
Mikronesien	114,9	1.035	49
Kiribati	27,1	285	35
Marshall Inseln	52,1	894	35
Nauru	25,6	2.912	113
Palau	22,3	1.108	14
Regionale Hilfe	138,7	n.v.	n.v.
Pazifik gesamt	1.165,9	136	9

Quelle: Commonwealth of Australia 2009: 41

Rechnet man die nicht unter der ODA subsumierten finanziellen Zuwendungen noch dazu, d.h. die US-Zuschüsse für die Förderierten Staaten von Mikronesien und die Marshall-Inseln 1987-2003 von über 1,5 Mrd. bzw. eine Mrd. USD (Lum/Vaughn 2007: 6) Frankreichs finanzielle Unterstützung für Französisch-Polynesien 2006 in Höhe von 1,87 Mrd. USD,²⁴ ergibt dies einen überwältigenden Unterstützungsbeitrag der westlichen Gebergemeinschaft. Angesichts der weit über 20 Mrd. USD, die seit 1970 an offizieller Entwicklungshilfe bereitgestellt wurden, erweist sich die Erfolgsbilanz allerdings als unbefriedigend bis schlecht. Abgesehen von dem gegenwärtigen Rohstoffboom wurde weder ein nachhaltiges wirtschaftliches Wachstum geschaffen noch konnten Fortschritte gegen-

23 An Entwicklungshilfe wurden von der EU 267 Mio. Euro für den Zeitraum 2008-2013 zugesagt. Die Hilfe soll nach Entwicklungskommissar Louis Michel sicherstellen, dass „die Pazifikstaaten ein klein wenig näher an Europa heran[rücken].“ (EC, Brüssel 18.10.2007; europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do? reference= IP/07/ 1552&format=HTML&engaged=0&language=DE&guiLanguage=en (15.7.2009).

24 Oceania Flash, 9.8.2006.

über den Millenniums-Entwicklungszielen erreicht werden. Insbesondere in den melanesischen Flächenstaaten hat sich die Armut in der vergangenen Dekade eher noch verschärft.²⁵

Die Kritik an der von China verfolgten EZ ist umfangreich und beständig wiederkehrend. Sie kommt von den in der Region engagierten ODA-Mitgliedsstaaten sowie Nicht-regierungsorganisationen (NGO) und bezieht sich auf die Kosten, die Qualität, die Nachhaltigkeit und die Armutsreduzierung (Sutter 2007). Im Detail mangelt es China nicht nur an einer kohärenten Strategie für sein Hilfsprogramm, auch die Projektauswahl erscheint kaum nachvollziehbar und verfolgt nur kurzfristige Ziele. Zusagen Pekings werden in unregelmäßigen Abständen abgegeben, die eine Projektplanung mit dem Empfängerland nicht kennt. Die Projekte sind häufig den örtlichen Gegebenheiten der Kleinstaaten nicht angepasst und haben keinen Bezug zu den Betriebs-, Instandhaltungs- und Reparaturkosten, womit ihre Nachhaltigkeit in Zweifel steht. So erhielt Samoa einen 12,9 Mio. USD teuren Schwimmbad-Komplex, dessen Betriebs- und Instandhaltungskosten, wie ein Beobachter kommentierte, selbst das OECD-Mitglied Neuseeland finanziell herausgefordert hätten (Hanson 2009: 5). Nicht existente bilaterale Abstimmungen führten dann dazu, dass das neu gebaute Polizei- und Gerichtsgebäude in den Cook Inseln mit einer Benutzerbeschilderung in Mandarin übergeben wurde. Ein errichteter Fernsehturm in Niue war auf Grund der lokalen tropischen Bedingungen von Beginn an unbrauchbar (Hanson 2008).

Auch werden die mit Projekten verbundenen direkten Folgekosten nicht einbezogen. So bleiben die von China für 23 Mio. Kina erstellten neuen Studentenunterkünfte der Universität von Vudal in Papua-Neuguinea bisher ungenutzt, da die Regierung 1,2 Mio. Kina (420.000 USD) für die Einrichtung nicht aufbringen kann (National 1.12.2008). In der Kritik steht nicht nur das Verhalten Chinas, sich mit der Projektfertigstellung zu verabschieden, sondern auch die Praxis, Design, Architekturvorleistungen, Baumaterialien und Beschäftigte vom chinesischen Festland zu importieren. Eine der Bedingungen für die Genehmigung zinsgünstiger Kredite, die erst ab 2,4 Mio. USD (20 Mio. RMB) vergeben werden, ist dann laut chinesischer Export-Import-Bank („Eximbank“), dass „Chinese enterprises should be selected as contractor/exporter“ und „equipments, materials, technology or services needed for the project should be procured from China ahead of other countries. In principle, no less than 50% of the procurements shall come from China.“²⁶ Eine Kontrolle und Abnahme der Baumaßnahmen etwa durch Architekten findet nicht statt. Die eher kommerzielle Natur der chinesischen Entwicklungskooperation kommt auch darin zum Ausdruck, dass dafür keine gesonderte Institution mit entwicklungspolitischer Expertise verantwortlich ist. Die Gewährung bilateraler Leistungen liegt ausschließlich beim chinesischen Außenhandelsministerium (Ministry of Commerce, MOFCOM). Während MOFCOM die länderspezifische EZ koordiniert und die Entwicklungsprojekte beaufsichtigt, ist das Außenministerium für den Budgetplan chinesischer Entwicklungshilfe zuständig (Hofmann 2006: 5).

25 Asian Development Bank 2004a: ix, 2004b, Commonwealth of Australia 2009.

26 Vgl. China Eximbank www.china-power-contractor.com/index.files/Page1952.htm (9.9.2009).

Mit der Anstellung von Festlandchinesen in den Projekten werden auch keine Arbeitsplätze für die lokalen Ökonomien geschaffen. Ein Bericht aus Tonga erläutert dazu: „The real beneficiaries are actually the Chinese, because they have secured an agreement to provide all materials, labour, engineering and all necessary supplies for the construction. China will also receive the funds so no tangible financial exchange takes place. All funds will remain in China and all Tonga will get is the end product in the form of bricks and mortar“ (BBC 21.4.2008). Während allerdings die Kritik an Australien und anderen westlichen Staaten wegen der so genannten „boomerang aid“ ein öffentliches Dauerthema ist – moniert wird, dass ein gewichtiger Teil der Entwicklungshilfe für Berater und Unternehmen wieder in die gewährenden Industriestaaten zurückfließt –, ist diese Kritik an China bisher nicht existent.

Ein letzter Kritikpunkt ist die großzügige Vergabe zinsgünstiger Kredite, die nicht im Verhältnis zur wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit steht und bei einigen Kleinstaaten bereits zu einer großen Schuldenanhäufung geführt hat. So erhielten die Cook Inseln mit ihren gerade 21.000 Menschen ein Darlehen von 9,6 Mio. USD zum Bau von Sportanlagen. Der Vize-Premier des Landes, Sir Terepai Maoate, gab auf die Interview-Frage, wie das Geld zurückgezahlt werden könne, der Hoffnung Ausdruck, dass „New Zealand will be at our aid to assist us with this“ (zit. in Hanson 2009: 6). Weitere Beispiele sind Tonga, das 2007 mit 56 Mio. USD ein chinesisches Darlehen in Höhe von 22% seines gesamten BIP erhielt,²⁷ und Palau, das nicht nur geschätzte 100 Mio. USD an akkumulierten *soft loans* angehäuft hat, dem aber trotzdem 2009 ein weiterer zinsgünstiger Kredit von 40 Mio. USD angeboten wurde (24% des BIP).²⁸ Zugute zu halten ist China im Pazifik, dass die verfolgten Großprojekte im Unterschied zu Infrastrukturmaßnahmen in Asien und Afrika keinen Dual-use-Charakter haben, also eine potenzielle zukünftige militärische Nutzung ausgeschlossen werden kann. Strategische Implikationen Chinas für die Zukunft sind hier bisher nicht erkennbar (Wesley-Smith 2007, Shie 2007).

Noch stärker, weil noch weniger transparent als im Fall Chinas, steht Taiwan in der Kritik. Das Land hat während der vergangenen Dekade seine Entwicklungszusammenarbeit für die Entwicklungsländer von 42 Mio. (1996) auf 421 Mio. USD (2006) erhöht (Chan 2008). 2008 waren es 430 Mio (Ministry of Foreign Affairs Republik of Taiwan 2009). Ein unbestimmter Anteil dieser Hilfe, geschätzt werden jährlich 100 bis 150 Mio. USD, geht an die sechs alliierten Pazifikstaaten. Nur 15% dieser Hilfe ist als Teil des „International Cooperation and Development Fund“ offiziell nachvollziehbar. Der Rest der Mittel wird ohne jegliche Öffentlichkeit durch das Außenministerium vergeben. Diese Politik soll sicherstellen, dass keine Informationen durch den Festlandrivalen genutzt werden können (Dobell 2007, D’Arcy 2007). Auch hier stehen Großprojekte wie etwa das Kongresszentrum in den Marshall Inseln im Vordergrund, das mit taiwanesischen Firmen, Beschäftigten und Materialien gebaut wurde.

27 Post-Courier 22.10.2007: „Beijing to give ‘allies’ soft loan“.

28 Lum/Vaughn 2007: CRS-17, Palau Horizon 5.8.2009.

Die EZ Chinas und Taiwans wurde in der Vergangenheit insbesondere von Australien und der EU kritisiert, die deren Nutzung als Mittel der Außenpolitik ablehnen.²⁹ So zeigte sich ein australischer Senatsbericht besorgt, dass die Verfolgung der politischen Agenden Chinas und Taiwans eher Entwicklung behindere, statt diese zu fördern: „Without appropriate safeguards, aid assistance may not be directed to where it is most needed; it may find its way into the hands of local politicians, officials, or other improper beneficiaries. Serious corruption or political unrest can also occur as rival factions bid for increased untied grants in return for promises of diplomatic recognition“ (Commonwealth of Australia 2006: 179). Eingefordert wird dagegen ein verantwortungsvoller Umgang mit der Unterstützung, die sich an dem OECD-Ziel der Förderung von wirtschaftlicher Entwicklung und dem Wohl des Partnerlandes zu orientieren habe. Zahlreiche NGOs kritisieren das nach ihrer Auffassung fehlende Interesse Chinas an einer nachhaltigen wirtschaftlichen Entwicklung, der Armutsreduzierung und der Korruptionsbekämpfung. Insistiert wird gegenüber China auf den OECD-Richtlinien, die eine nachhaltige Nutzung von Mechanismen einfordern „to ensure socially responsible economic development while protecting the resource base and the environment for the benefit of future generations“ (OECD 2001: 11).

Seit 2006 gibt es zudem gemeinsame Bemühungen Australiens und der Weltbank, die Entwicklungskooperation unter den Geberländern der Region zu harmonisieren. Sowohl China als auch Taiwan werden im bilateralen Dialog darin bestärkt, ihre Entwicklungszusammenarbeit offener und transparenter als auch kooperativer und effizienter zu gestalten.³⁰ China erkannte zwar 2008 mit sieben weiteren Geberländern in Papua-Neuguinea die so genannte „Kavieng Declaration on Aid Effectiveness“ an, weigert sich aber trotzdem, seine Entwicklungskooperation gegenüber anderen Staaten offen zu legen. Es sei nicht notwendig, diese multilateralen Koordinationsmechanismen zu akzeptieren, erklärte dazu lapidar ein Vertreter des Außenministeriums im August 2009 in Cairns (The Australian 10.8.2009). Die Erklärung von Kavieng zielt nicht nur auf die Anwendung der „Paris Declaration on Aid Effectiveness“ von 2005, welche die Eigenverantwortung der Empfängerländer, ein effektiveres Management und die gegenseitige Rechenschaftspflicht stärkt bzw. einfordert, sondern verpflichtet die Geberländer auch zur Nutzung von ergebnisorientierten „performance assessment frameworks“ und zur Bereitstellung von zeitgerechten, transparenten und umfassenden Informationen über Hilfszuflüsse und Programmintentionen.³¹

Im Mai 2009 schließlich hat Taiwan ein Weißbuch zur Entwicklungshilfe veröffentlicht, das künftig der eigenen Dollar-Diplomatie eine Absage erteilt. Stattdessen wird das Ziel einer nachhaltigen Entwicklungskooperation angestrebt (Ministry of Foreign Affairs Republik of Taiwan 2009: 5). Der Schritt ist eine Folge der bereits genannten Annähe-

29 Vgl. etwa AsiaPulse News 27.4.2006: „Aust Minister warns China, Taiwan against meddling in Pacific“, Medeiros et al. 2008: 219.

30 Island Business Mai 2006, Commonwealth of Australia 2006, Radio Australia 21.6.2009.

31 Kavieng Declaration on Aid Effectiveness: a Joint Commitment on Principles and Actions between the Government of Papua New Guinea and Development Partners, 15. Februar 2008, S. 6; Die sieben EZ-Partner sind Australien, Neuseeland, Japan, die Asiatische Entwicklungsbank, die EU, die Weltbank und die UN. Vgl. www.aidharmonization.org/download/257013/KaviengDeclarationonAidEffectiveness.pdf (8.9.2009).

runbspolitik Taiwans an Peking, die sich mit der Wahl von Präsident Ma eröffnet hat. Ob der 2008 beobachtbare Rückgang der chinesischen EZ den verringerten Anreizen zur diplomatischen Konkurrenz anzulasten ist oder nicht, bleibt unklar. Sicher ist, dass der zwischen China und Taiwan ausgerufene „Waffenstillstand“ für Taipeh die Chance bietet, die Entwicklungszusammenarbeit hin auf langfristige Entwicklungsergebnisse zu refokussieren und die Kooperation mit den internationalen Gebern zu intensivieren. Geboten erscheinen Kooperationszusagen auf mittel- bis langfristiger Ebene, der zurückhaltendere Umgang der Inselstaaten mit der Kreditaufnahme und nicht zuletzt die Beschäftigung lokaler Arbeitskräfte, die in einer gemeinsamen Forderung der betroffenen Pazifikstaaten zu erzielen wäre. Insbesondere der letzte Punkt würde Chinas Reputation in der Region deutlich verbessern und seinem Anspruch, lokale Ökonomien zu unterstützen und die Lebensbedingungen der Menschen zu verbessern, näher kommen.

4.3 Umfang und Qualität der wirtschaftlichen Zusammenarbeit

Waren Europa, die USA, Japan und Australien wirtschaftlich über Jahrhunderte die dominanten Akteure in der Region, übertreffen heute Investitionen asiatischer Herkunft im Primärsektor (Fischerei, Forst- und Landwirtschaft), in der verarbeitenden Industrie, im Handel und im Hotelgewerbe (die meisten Touristen im Südpazifik stammen mittlerweile aus Asien) diejenigen der Europäer. Dagegen befinden sich der Bergbau, die Telekommunikation und das Bankenwesen noch in europäischer, japanischer oder US-amerikanischer Hand. Führende Wirtschaftsmacht war seit Beginn der 1970er Jahre Japan, das zwei Jahrzehnte später durch die aufstrebenden Schwellenländer Taiwan und Südkorea herausgefordert wurde. Heute müssen sich alle drei Staaten gegen den Aufsteiger China behaupten, das einen Großteil der Massenprodukte in die Inselstaaten liefert, während Japan in der Hochtechnologie weiterhin führend ist. Europa, aber auch Australien, sind hier weitgehend verdrängt worden, was sich nicht zuletzt in der Übernahme der über ein Jahrhundert den Inselhandel beherrschenden australischen Konglomerate zeigt. So wurden Carpenter, Burns Philp und Steamships Trading schon in den 1990er Jahren an Investoren in Malaysia, Japan und Hongkong veräußert (Crocombe 2007a).

China ist im Südpazifik in nur wenigen Jahren von einem bisher unbedeutenden zu einem wichtigen Akteur aufgestiegen, auch wenn das ökonomische Engagement Pekings in der Region mit weniger als einem Promille des globalen chinesischen Handelsvolumens von 2.173 Mrd. USD (2007) moderat ausfällt (WTO 2009). Australien, Japan und die EU konnten bisher ihre starke sub-regionale Präsenz als Handelspartner der Inselstaaten beibehalten, wofür insbesondere der Bergbau verantwortlich ist (vgl. Tab. 5). Während Henderson/Reilly bereits für 2003 von 3.000 staatlichen oder privaten chinesischen Unternehmen in der Region ausgingen,³² konnte das chinesische Handelsministerium noch Ende 2005 für den Pazifik nur 70 Konzerne mit einem Investitionsvolumen in Höhe

32 Henderson/Reilly 2003: 9. Bemerkenswerterweise wurden die Zahlen von der australischen Regierung ohne Kommentierung übernommen (Commonwealth of Australia 2006: 175).

von 110 Mio. USD bestätigen.³³ Die Regierungen der größten Inselstaaten Papua-Neuguinea, Salomon Inseln und Fidschi haben die Handelsbeziehungen und Investitionen Chinas (wie auch anderer ost- und südostasiatischer Staaten) als Teil ihrer Außenwirtschaftspolitik der Diversifizierung ihrer Handelspartner („look north policy“) willkommen geheißen, Papua-Neuguinea schon seit Mitte der 1990er Jahre. Sie gelten als durch die koloniale Vergangenheit und andere Folgekonflikte historisch nicht belastet.

Tabelle 5: Handel (Exporte und Importe) der Südpazifik-Staaten 2007 (in Mio. US\$)

	Welt	Australien	Japan	China	EU	Neuseeland	USA
Fidschi	2.570	439	85	72	179	323	206
Kiribati	101	27	8	17	3	5	3
Nauru	77	23	1	0	3	0	9
Palau	-	1	30	1	-	0	0
PNG	10.386	3.545	872	660	668	152	177
Samoa	509	106	24	13	6	79	24
Salomonen	661	91	34	177	32	16	8
Tonga	179	12	7	8	5	46	21
Tuvalu	58	4	18	7	1	2	0
Vanuatu	591	68	37	23	17	37	27
Gesamt	15.133	4.315	1.115	978	914	660	474

Quelle: Hanson 2009: A2-i

Papua-Neuguinea ist heute, abgesehen vom benachbarten Australien, Pekings wichtigster regionaler Außenhandelspartner. Auf das Land allein entfallen zwei Drittel des chinesisch-pazifischen Handelsvolumens. Ziel Pekings sind die großen, noch weitgehend unberührten Lager an Bodenschätzen, die Chinas Rohstoffhunger bedienen können.³⁴ Sowohl die Salomon Inseln als auch Papua-Neuguinea weisen auf Grund der kontinuierlich gestiegenen Exporte aus der Forst- und Fischereiwirtschaft hohe Handelsbilanzüberschüsse mit der Volksrepublik aus. Im Bergbau beinhalten die chinesischen Investitionen die mittlerweile 1,4 Mrd. USD teure Ramu Nickel-Kobalt-Mine, die die staatliche „China Metallurgical Construction Corporation“ (CMCC) gegenwärtig in Papua-Neuguinea errichtet. Für einen 85%-Projektanteil finanziert CMCC das Gesamtprojekt, leitet die Produktionsanlagen und nimmt das Endprodukt für die geschätzte Lebenszeit von 40 Jahren ab.³⁵ 2006 unterzeichneten China und Papua-Neuguinea zudem eine Vereinbarung über weitere chinesische Explorationsprojekte für Gold, Kupfer, Chromit, Magnesium und andere Mineralien.³⁶ Dass China hier weiterhin nur einer unter vielen internationalen Investoren darstellt, zeigt ein Flüssiggasprojekt, das der US-amerikanische Ölkonzern ExxonMobil derzeit im Umfang von 16 Mrd. USD plant.

33 Zhang 2007: 4. Eine polizeiliche Untersuchung in Fidschi Ende der 1990er Jahre über chinesische Investitionen legte offen, dass „most firms to be no more than paper companies and likely guises for a people-smuggling racket with Australia as the end destination“ (zit. in Dobell 2007: 6).

34 Einen Überblick der chinesischen Investitionen in Papua-Neuguinea gibt Chin 2008: 123.

35 PNG Post-Courier 10.2.2004 und 27.5.2009.

36 The National vom 18.1.2006: „China to explore PNG for minerals“.

Es sind aber nicht nur chinesische Unternehmen, die sich in wachsendem Umfang im Südpazifik engagieren, sondern vor allem chinesische und chinesisch-stämmige Migranten, die insbesondere den Groß- und Einzelhandel sowie den Dienstleistungssektor kontrollieren: „China’s newly expanded business interests range from multi-million dollar mining ventures to tiny restaurants and grocery stores set up by poor settlers, many of them illegal immigrants whose passports and visas are bought from corrupt officials“.³⁷ Waren es seit den 1990er Jahren Chinesisch-stämmige aus Malaysia, Hongkong, Taiwan, Singapur und Indonesien, sind es seit Beginn dieses Jahrtausends Festlandchinesen, die die neuen Bürger der Inselstaaten wie auch die große Mehrheit der illegalen Zuwanderer stellen. Die Zahl der Chinesen in der Region wird heute auf 80.000 bis 200.000 oder zwischen 1% und 3% der pazifischen Gesamtbevölkerung geschätzt, was allerdings nur ein Bruchteil der weit über 30 Mio. Überseechinesen darstellt. Statistisch wird dabei nicht nach deren Herkunft (Festland oder Diaspora) unterschieden (siehe Hanson 2008; D’Arcy/Nelson 2007).

Der anhaltende Zustrom chinesischer Migranten ist vor allem auf nicht durchgesetzte Einwanderungsgesetze in Folge untätiger und jahrzehntelang vernachlässigter Behörden sowie die endemische Korruption in den staatlichen Behörden zurückzuführen.³⁸ Er verändert die lokalen Wirtschaftsstrukturen der Inselstaaten. Nicht nur werden einheimische Unternehmer verdrängt, die mit der Arbeitsethik und den internationalen Netzwerken chinesischer Unternehmer nicht konkurrieren können. Sie dringen auch in Tätigkeitsfelder und Wirtschaftsbereiche vor, die seit Abzug der Kolonialmächte einheimischen Bürgern als Fördermaßnahme gesetzlich vorbehalten sind. Noch relevanter als in Papua-Neuguinea erweisen sich die Migrationsströme in den kleineren bevölkerungsschwachen Inselstaaten. So kontrollieren Asiaten in Amerikanisch-Samoa mittlerweile 80% der Geschäfte. In Tonga werden mehr als 70% des gesamten Warenhandels von Chinesen getätigt. Chinesen und Koreaner lösen in der Geschäftswelt Fidschis die indisch-stämmigen Bürger ab, die seit dem letzten Staatsstreich des Militärs von 2006 in das Ausland flüchten (Crocombe 2007a; Lintner 2007).

Der unkontrollierte Zuzug von Festlandchinesen hat auch der organisierten Kriminalität einen enormen Schub verliehen. Im Vordergrund steht der Schmuggel: „drugs, weapons and illegal immigrants, money laundering, fraud, extortion, forced prostitution, and other activities are easy in Pacific Islands countries that cannot afford extensive police and other protective services“ (Crocombe 2007b: 28). Selbst Todesdrohungen gegen Politiker und die teilweise Unterwanderung der Polizeibehörden sind heute insbesondere in Papua-Neuguinea keine Seltenheit mehr.³⁹

Das wachsende wirtschaftliche Engagement Chinas in Ländern der Dritten Welt wurde bisher vor allem am Beispiel Afrikas thematisiert und auf die Frage des „who benefits“

37 Crocombe zit. in Squires 2005: o.S.

38 Vgl. PNG National vom 13.7.2009: „People crossing border [from Indonesia] in broad daylight“.

39 Sydney Morning Herald 19.2.2005: „Chinese gangs in the Pacific now real regional threat“, The Age 19.2.2005: „Mafia, corrupt police cripple PNG“ und New Zealand Listener 7.5.2005: „Crime and corruption“.

zugespitzt (vgl. bspw. Asche 2008; Dieter 2008). Einschätzungen vor Ort reichen von einer hochgradig positiven Geschichte für Afrika (Besada et al. 2008: 4), bestärkt durch die Weltbank, die in dem wachsenden Süd-Süd-Handel Chinas (und Indiens) eine signifikante Möglichkeit für Wachstum und die Integration des sub-Sahara-Kontinents in die globale Ökonomie sieht (Broadman 2007: 1), bis hin zu skeptischeren Stimmen, die, wie Südafrikas Präsident Thabo Mbeki, vor einer neuen kolonialen Beziehung Afrikas zu China warnen.⁴⁰ Auch im Südpazifik erscheint die von Chinas Premierminister Wen angebotene beidseitige Gewinner-Kooperation mehr als unrealistisch, da die Eigeninteressen Pekings im Vordergrund stehen.

Die wirtschaftliche Konzentration Chinas aber auch anderer westlicher Konzerne auf die Rohstoffförderung generiert zwar Wirtschaftswachstum und Staatseinnahmen, ist per se aber nicht mit einer nachhaltigen Entwicklung gleichzusetzen. Dies belegen in der Region die beiden verlorenen Dekaden des Rohstoffbooms der 1980er und 1990er Jahre. Unzureichende politische Verantwortlichkeit und fehlende Transparenz der Zahlungsflüsse, administrative Misswirtschaft und Vernachlässigung sowie korrupte Strukturen haben zur Missachtung nationaler Entwicklungsstrategien zur Bekämpfung der Armut geführt. Diese binnenstaatlichen Strukturen sind zwar nicht Peking anzulasten, werden aber durch das Agieren der beiden chinesischen Staaten bestärkt und vertieft.

Am Beispiel der Ramu-Nickel-Mine in Papua-Neuguinea lassen sich die Besonderheiten chinesischer Konzerne dokumentieren. Wie auch bei westlichen Unternehmen spielen dort umweltrelevante Genehmigungskriterien eine untergeordnete Rolle. Während allerdings europäische Konzerne zumindest internationale Arbeitsschutzstandards sowie Arbeitsplatz- und Partizipationserwartungen der lokalen Bevölkerung anerkannt haben – mehr als 90% aller Stellen im Bergbau sind mit Einheimischen besetzt –, erweisen sich die chinesischen Arbeitsbedingungen wie im Heimatland für die Beschäftigten als katastrophal. Die Konsequenz sind anhaltende auch gewalttätig ausgetragene Konflikte, die schon vor Produktionsbeginn das Arbeitsklima in der Mine kennzeichnen.⁴¹ Noch relevanter ist, dass chinesische Unternehmen wie CMCC einen Großteil der Beschäftigten aus China rekrutieren, womit Arbeitsmöglichkeiten und *spin-off*-Vorteile für Einheimische selbst für geringwertige Tätigkeiten wegfallen – ein wichtiger Faktor in einem Land mit starkem Bevölkerungswachstum und einer hohen Arbeitslosigkeit.

Das Arbeits- und Industrieministerium Papua-Neuguineas hat mittlerweile bestätigt, dass der Konzern durch ein Abkommen mit der Regierungsspitze in Port Moresby von allen diesbezüglichen Gesetzen des Landes befreit wurde – ein Novum in der Geschichte des Landes.⁴² Regierungen im Pazifik greifen damit chinesische Investitionspraktiken auf, die bereits in Afrika erprobt sind und von einem Repräsentanten Sierra Leones in Peking wie folgt formuliert werden: „We like Chinese investment because we have one meeting,

40 Nach Mbeki ist Afrika als Rohstofflager Chinas „zur Unterentwicklung verdammt. Es besteht die Gefahr, dass zu China eine Beziehung aufgebaut wird, die koloniale Abhängigkeiten wiederholt.“ Zit. in Spiegel-Online 16.1.2007: „Waffen, Öl, dreckige Deals – wie China den Westen aus Afrika drängt“.

41 Vgl. Radio Australia 26.7.2009.

42 Vgl. Post-Courier 22.5.2009: „Government gives special treat for Chinese“.

we discuss what they want to do, and then they just do it. There are no benchmarks and preconditions, no environmental impact assessment.“⁴³ Nicht nur wird die Gleichstellung mit anderen ausländischen Investoren verletzt, die weiterhin an bestehende Gesetze gebunden sind. Auch die Rechtsstaatlichkeit wird mit dieser Art intransparenter Ausnahmemaßnahmen auf höchster Regierungsebene ausgehöhlt. Im Kontrast zum chinesischen Engagement weisen die mit den USA assoziierten Staaten die besten Arbeits- und Arbeitsschutzbedingungen im Südpazifik auf (Crocombe 2007a: 198).

Das wirtschaftliche Engagement Chinas, aber auch anderer ost- und südostasiatischer Staaten (Taiwan, Korea, Japan und Philippinen), hat in der Region deutlich an Reputation eingebüßt. Im Fokus der Kritik stehen hier die unkontrollierte Überfischung durch eigene Flotten (China verfügt heute über die weltweit größte Fangflotte)⁴⁴, der langjährige Widerstand Taiwans gegen das Verbot der Treibnetzfischerei und Niedrigstpreise für die Fischquoten, die selbst durch den organisatorischen Zusammenschluss in der „Fisheries Agency“ des pazifischen Inselforums nicht grundlegend angehoben werden konnten. Die US-Flotten haben sich hier in nur zwei Jahrzehnten vom verhassten „bad guy“ zum populärsten, weil bestzahlenden Nachfrager gewandelt (Crocombe 2007a: 129). Hinzu kommt der großflächige illegale Raubbau an Tropenhölzern, für den chinesische oder chinesischstämmige Unternehmen aus Malaysia verantwortlich zeichnen. Die Volksrepublik ist in nur wenigen Jahren zum wichtigsten Holzimporteur und Verarbeiter im asiatisch-pazifischen Raum aufgestiegen. Allein in den beiden indonesischen Provinzen Westpapuas werden die illegalen chinesischen Holzexporte auf jährlich eine Milliarde USD geschätzt.

In Papua-Neuguinea gab die Weltbank 2005 nach jahrelangen Konflikten mit der Regierung ihre Bemühungen auf, die Forstwirtschaft hin auf transparente, korruptionsresistente und nachhaltige Bedingungen im Interesse der lokalen Waldbesitzer zu reformieren. Vergleichbare Schritte sind bisher auch in den Salomon Inseln gescheitert.⁴⁵ Waren die Bewohner der unabhängigen Inselstaaten noch Anfang der 1990er Jahre wirtschaftlich besser gestellt als die benachbarten ost- und südostasiatischen Länder, hat sich dies mit dem anhaltenden Wachstum Asiens umgekehrt. Die Kluft zwischen den prosperierenden asiatischen und den stagnierenden südpazifischen Ökonomien nimmt rapide zu. Die von einem geringen Entwicklungsniveau ausgehenden Volkswirtschaften der Inselstaaten sind nicht in der Lage, sowohl mit den wettbewerbsfähigen chinesischen Produzenten von Industriegütern als auch mit den hochproduktiven Agrarproduzenten Australiens und Neuseelands zu konkurrieren. Hinzu kommt der globale Druck zur Liberalisierung der Importregime als auch zur Konkurrenz auf den Weltmärkten. Die Folge ist die Überflu-

43 So der Botschafter Sierra Leones in Peking (zit. in Manji/Marks 2007: 39).

44 Crocombe 2007a: 244, Hanson 2008: 5. Nach Angaben internationaler Organisationen beträgt der Wert des Thunfischfangs im Südpazifik, der 55% des weltweiten Fangs darstellt, 2008 über 3,8 Mrd. USD, während die acht Unterzeichnerstaaten des Nauru Agreements der Fisheries Agency des Pacific Islands Forum gemeinsam gerade 60 Mio. USD oder 1,6% des Werts als Staatseinnahmen verbuchen konnten (Pacific Islands Report 4.8.2009).

45 Für Westpapua Crocombe 2007a: 184, für Papua-Neuguinea Forest Trends 2006 und für die Salomon Inseln Moore 2008.

tung lokaler Märkte mit billigen Handelsgütern, denen die Länder nichts entgegenzusetzen haben – die allseits beobachtbare schnelle Asianisierung der Inselökonomien. Die Dominanz der asiatischen Länder im arbeitsintensiven Sektor macht die wirtschaftliche Entwicklung einer industriellen Basis viel schwieriger als zuvor und erhöht die Gefahr der weiteren weltwirtschaftlichen Marginalisierung.

Hinzu kommen die mit dem Rohstoffboom verbundenen wirtschaftlichen Risiken, die allerdings weder China noch den europäischen Konzernen anzulasten sind. Dies betrifft vor allem die so genannte Dutch Disease, bei der der mit dem Boom verbundene Anstieg des Wechselkurses und entsprechend der Preise für Arbeit und Kapital die Wettbewerbsfähigkeit anderer Wirtschaftssektoren bis hin zur Bedeutungslosigkeit unterminieren kann.⁴⁶ Problematisch sind zudem die hohen Staatseinnahmen, die bei unzureichender institutioneller Kontrolle durch die politischen Eliten zweckentfremdet oder schlicht gestohlen werden können, ein Problem, das vor allem die melanesischen Staaten betrifft und sich in der Korruption und den stagnierenden Armutskennzahlen widerspiegelt (Australian Government/AusAID 2009, ADB 2004b). Deutlich ist, dass die Zeichen im Südpazifik auf Sturm stehen, wenn es nicht gelingt, die Arbeitslosigkeit zu verringern und die soziale Lage der großen Mehrheit der Menschen zu verbessern. Die Durchsetzung sowohl vorhandener Einwanderungs- als auch Arbeits- und Sozialgesetze gerade gegenüber chinesischen Unternehmen steht dabei ganz vorne auf der Agenda.

5. Wandel der etablierten südpazifischen Sicherheitsarchitektur: Vom erwachenden Drachen zum regionalen Hegemon?

Zahlreiche Analysten haben die Motivationen hinter Chinas Engagement im Südpazifik thematisiert. Dabei wurde Besorgnis geäußert, dass die Aktivitäten der Volksrepublik strategisch motiviert seien und der wachsende Einfluss eine Bedrohung der Interessensphäre des Westens und insbesondere der USA darstelle. So argumentiert etwa Susan Windybank vom einflussreichen australischen „Centre for Independent Studies“, dass die Aktivitäten Chinas nicht nur auf die Isolation Taiwans zielten, sondern Teil eines langfristigen politischen und strategischen Investments seien, die auf die Herausforderung der Führung der USA in der asiatisch-pazifischen Großregion zielten. Mehr noch lege Peking „the foundations for a new regional order with China as the natural leader and the United States as the outsider“ (Windybank 2005: 28).

Henderson und Reilly gehen ebenfalls davon aus, dass der Pazifik für China ein wichtiges Gebiet darstelle, um Fuß zu fassen, den Einfluss auszudehnen, neue Verbündete zu rekrutieren sowie die wachsende Stärke und Fähigkeit zu testen, Gefolgschaft in einer Region einzufordern, die bisher von den westlichen Mächten dominiert wurde: „China’s long-term goal is to ultimately replace the United States as the pre-eminent power in the

46 Vgl. zur Diskussion im afrikanischen Kontext Asche 2008: 172 und Dieter 2008: 16.

Pacific Ocean“ (Henderson/Reilly 2003: 1f). Da es aber an Fakten für diese These mangelt, ist es gerade die angenommene strategische Irrelevanz der Region, die dann für ein expansionistisches China interessant sei: „Paradoxically, the very fact that the Southwest Pacific is considered a strategic backwater may make it more attractive as a testing ground for China’s growing power and ability to shore up allegiance in a region hitherto considered an ‘American lake’“ (Windybank 2005: 29).

Auch in Washington warnen Beobachter vor den langfristigen strategischen Absichten der Volksrepublik. Diese zielten darauf, die existierende Machtbalance in der Welt zu revidieren. Sie seien geduldig und unauffällig und dächten langfristig.⁴⁷ Daher, so ein Sprecher des US-Verteidigungsministeriums 2006 angesichts des Besuchs des chinesischen Präsidenten Hu Jintao in Washington, erhalte die Risikoabsicherung gegenüber „dem Unbekannten“ eine hohe Priorität.⁴⁸

Im Fokus dieser Bedrohungs-Analysen steht Chinas militärische Modernisierung. Das Land gilt nicht nur als eines der intransparentesten Nuklearmächte der Welt. Irritationen und Misstrauen bestehen auch über Pekings künftige Positionierungsvorstellungen in der regionalen und internationalen Sicherheitsordnung. Die Volksbefreiungsarmee (VBA), trotz beständiger Truppenverkleinerungen mit knapp 2,3 Mio. Soldaten die größte Berufsarmee auf dem Globus, unterliegt schon seit der außenwirtschaftlichen Öffnung unter Deng Xiaoping einer technologischen Modernisierung, die seit der Reformära noch verstärkt wurde. Sie umfasst die materielle und personelle Ausstattung sowie die Organisationsstruktur. Der Verteidigungshaushalt weist seit Jahren ein hohes Wachstum auf. So beliefen sich die jährlichen Militärausgaben im Zeitraum 1990-2005 auf durchschnittlich 15,4%, weit mehr als das reale Wirtschaftswachstum von 9,6% (1999-2007).⁴⁹

47 Bspw. der ehemalige Asien-Verantwortliche des Pentagon, Peter Rodman, zit. in Washington Post 26.5.2007: „Pentagon: China improving its ability to launch surprise attacks, down satellites“.

48 So erklärte ein Pentagon-Sprecher: „we and others have to naturally hedge against the unknow“. Zit. in Agence France-Presse 24.4.2006: „US military shift to the Pacific a hedge against China“. Vgl. zur wissenschaftlichen Diskussion der *China-Threat*-These auch die Kontroverse zwischen Mearsheimer und Shambaugh. Der einflussreiche Politikwissenschaftler John Mearsheimer rechtfertigte die These damit, „that if China continues to grow economically, it will translate that economic might into military might, and it will become involved in an intense security competition with the United States, similar to the security competition that existed between the United States and the Soviet Union during the Cold War. That intense security competition, in my opinion, is unavoidable...Why should we expect that China won’t have a Monroe Doctrine, when we have a Monroe Doctrine?...I think that we’ll go to considerable lengths to slow down Chinese economic growth“ (zit. in Overholt 2008: 223). Dagegen argumentieren China-Spezialisten wie David Shambaugh, dass sie das China, das Mearsheimer beschreibe, nicht anerkennen. Es gebe keinen Beleg seiner chinesischen Hegemonietheorien. Daher werde auch eine präventive Eindämmung abgelehnt (Shambaugh 2004-5: 94). Mehr noch wird hervorgehoben, dass ein Großteil der Nationen der Region China heute als guten Nachbar und konstruktiven Partner bewerten, also als nicht-bedrohende Regionalmacht, eine klare Veränderung gegenüber der vorherrschenden regionalen Perspektive noch einige Jahre zuvor, die fürchtete, China werde ein dominierender regionaler Hegemon und eine mächtige militärische Bedrohung (ebd.). Nach Chan ist es dann auch der sinkende Hegemon und nicht der wachsende Herausforderer, der die größte Gefahr für den internationalen Frieden und die Stabilität darstelle (Chan 2008: 21f).

49 Bader 2008; wko.at/statistik/jahrbuch/worldGDP.pdf (15.8.2009).

Das Budget lag 2007 offiziell bei 52 Mrd. USD. Dies entspricht 1,38% des BIP und 7,14% der Regierungsausgaben. Was die Genauigkeit der chinesischen Angaben angeht, gibt es weithin Kontroversen. Während die statistischen Angaben für 2007 vom militärischen Geheimdienst Australiens grob bestätigt werden, schätzt das US-Verteidigungsministerium dagegen die tatsächlichen finanziellen Aufwendungen auf 90 bis 140 Mrd. USD (State Council 2009, Davies 2009). Im Jahr 2008 ist China zum ersten Mal nach den USA und noch vor Frankreich und Großbritannien auf Platz zwei der Staaten mit den höchsten Rüstungsbudgets vorgerückt (SIPRI 2009: 11). Unabhängig vom wachsenden Offensivpotential des Militärs im Bereich der Nuklear-, Weltraum-, Luft- und Seestreitkräfte hebt Peking offiziell immer wieder den defensiven Charakter der militärischen Modernisierung hervor, der von Beobachtern auch bestätigt wird. Darüber hinaus steht der Ausbau der Marine zur Sicherung der eigenen Interessensphären weiter im Vordergrund. Diese bestehen in der Sicherung der territorialen Integrität (Taiwan), der strategischen Schifffahrtswege und der Rohstoffmärkte (Brune et al. 2009, Bader 2008).

Strategen in den USA, Australien und Neuseeland verweisen in diesem Zusammenhang darauf, dass China in seinem geographischen Umfeld eine größere maritime Präsenz entsprechend dem Konzept der drei „islands chains“ beabsichtigt (vgl. Abb. 6) (US-Department of Defense 2009; Sutter 2007; Lum/Vaughn 2007). Militärtheoretiker der Volksrepublik sehen die Inselketten als geographische Grundlage für Chinas maritime Verteidigungsperimeter. Das strategische Konzept, das bereits 1988 als langfristiger Entwicklungsplan der Marine vorgestellt worden ist, sieht vor, dass diese bis 2010 Hochsekapazität („blue water“ oder „blue ocean capacity“ im Unterschied zur küstennahen „green water“-Tauglichkeit) für die erste Verteidigungskette erlangt hat. Diese erstreckt sich vom südlichen Japan über Taiwan bis zu den Philippinen. Im Jahr 2025 soll dann die Kapazität zur Kontrolle des Philippinischen Meeres bestehen, womit die beiden US-Territorien Commonwealth of the Northern Mariana Islands und Guam sowie der mit den USA frei assoziierte Staat Palau direkt tangiert wären. Die dritte Linie wird mit Abschluss der Modernisierung und der dann erzielten militärischen Parität mit den USA Mitte des 21. Jahrhunderts bedeutsam, ein Zeitpunkt, zu dem nach Einschätzung von Heberer und Senz „eine größere globale militärische Auseinandersetzung wahrscheinlich“ werde.⁵⁰ Sie reicht von den Aleuten im Norden bis zur Antarktis im Süden (Buchanan 2009; Yang 2008).

50 Heberer/Senz 2005: 48; vgl. auch State Council 2009: 7 sowie die jährlichen Reports des US-Department of Defense an den Kongress.

Abbildung. 6: Chinas erste und zweite maritime Verteidigungslinie



Quelle: US-Department of Defense 2009: 18

Die maritime Strategie Chinas ist leichter skizziert als realisiert. Auch wenn die militärische Modernisierung im Bereich der Marine und der strategischen Kräfte am weitesten vorangeschritten ist, sind die Defizite auf Grund der niedrigen Ausgangslage groß. David Shambaugh stellte dazu fest, dass die Volksbefreiungsarmee bereits seit einer Dekade Reformen implementiert habe, als der Golf Krieg von 1991 demonstrierte, dass sie immer noch einer vergangenen Ära der Kriegsführung verhaftet ist (Shambaugh 2002: 3). Auch Heberer/Senz sehen in beiden Golfkriegen Chinas militärische Rückständigkeit weiter verdeutlicht (2006: 47). Peking hat seitdem zwar die Bemühungen zur Verteidigungsmodernisierung beschleunigt. Das gegen China gerichtete Waffenembargo beschränkt allerdings den Zugang zu westlicher Ausrüstung und Technologie. Damit ist die Kluft zur konventionellen Waffentechnik und Verteidigungstechnologie kaum zu schließen. Stattdessen, so Shambaughs Urteil, erweitert sich diese beständig (2002: 330), was auch mit dem mindestens siebenfach so hohen Verteidigungsbudget der USA (2008) zu begründen ist, das mehr als 40% der globalen Militärausgaben repräsentiert (SIPRI 2009: 11).

Für den Südpazifik zu berücksichtigen ist hier auch der umfassende Status der USA als Sicherheitsgarant mittels der überwältigenden Marinepräsenz. Die Einbindung der südpazifischen Staaten in die gemeinsam mit Australien und Neuseeland verfolgte US-Politik des „strategic denial“ verhinderte während des Kalten Krieges Bemühungen der Sowjetunion, als Supermacht mit großer „blue water“-Kapazität in der Region Fuß zu fassen (D’Arcy 2007; Henderson/Reilly 2003). Die USA und China waren dabei in einer effekti-

ven strategischen Allianz gegen die gemeinsame Herausforderung vereint (Frost 2005-2006). Die diplomatische und entwicklungspolitische Präsenz der USA in der Region hat – vergleichbar auch der Bundesrepublik und Großbritanniens – seit Ende des Kalten Krieges beständig abgenommen. Dies spiegelt nicht nur das verringerte wirtschaftliche Interesse an der Region wider, sondern im Falle der USA auch die veränderten Erfordernisse des globalen Sicherheitsumfeldes, das mit dem „war on terrorism“ eine andere Gewichtung erfahren hat. Die USA stellen allerdings nicht den alleinigen Sicherheitsgaranten dar. Washington verlässt sich beim Erhalt der (sicherheits-) politischen Stabilität und der Entwicklungsförderung primär auf Australien und Neuseeland.

Entsprechend ist die Region in die vier Einflussphären Australiens, Neuseelands, der USA und Frankreichs zu differenzieren. Australiens regionale Interessen beziehen sich auf die Inselstaaten südlich des Äquators und hier auf die größeren melanesischen Staaten Papua-Neuguinea, die Salomon Inseln und Vanuatu. Neuseeland hat seit langem Verbindungen zu den Kleinstaaten Tokelau und der früheren Kolonie Samoa (früher West Samoa) sowie zu den zwei selbst verwalteten, frei assoziierten Staaten Cook Inseln und Niue. Das Land besitzt einen eigenen großen polynesischen Bevölkerungsanteil und beherbergt mehrere Hunderttausend polynesischen Migranten (Lum/Vaughn 2007). Australien und Neuseeland kooperieren verstärkt in regionalen Sicherheitsangelegenheiten. Derzeit ist ein „Australian and New Zealand Army Corps“-Kontingent (ANZAC) im Aufbau, das in unterschiedlichen Sicherheitskonfigurationen eingesetzt werden soll.⁵¹

Die direkte US-amerikanische Einflussphäre dehnt sich über weite Teile Mikronesiens aus. Darin liegen die beiden US-Territorien Commonwealth of the Northern Mariana Islands und Guam sowie an frei assoziierten Staaten („Compact of Free Association“) die Republiken Marshall Inseln und Palau sowie die Föderierten Staaten von Mikronesien (Kosrae, Pohnape, Truk und Yap), deren Sicherheits- und Verteidigungspolitik jeweils in Washington bestimmt wird. Diese ehemaligen japanischen „enemy states“ (UN) waren von 1947-1977 so genannte strategische (Einfluss-)Zonen des von den USA kontrollierten UN-Treuhandgebietes „Trust Territory of the Pacific Islands“, für das nicht die Generalversammlung sondern der Sicherheitsrat zuständig war.⁵² Hinzu kommen in Polynesien die US-Territorien Hawaii und Amerikanisch-Samoa.

Guam, die Marianen und die frei assoziierten Staaten (FAS) gelten als Sicherheitsgrenze der USA. Ihnen wird auf Grund ihrer Lage hohe strategische Bedeutung zugewiesen. Hinzu kommt das Ronald Reagan Ballistic Missile Defence-Testgelände auf dem Kwajalein Atoll der Marshall Inseln, das der Überwachung und dem Abfangen ballistischer Raketen sowie der Unterstützung von Weltraummissionen dient. Nach Militärexperten gelten die FAS auch als Pufferzone für Guam, das als „vorwärts gelagerter militärischer Brückenkopf“ Ausgangspunkt für US-militärische Operationen entlang des asiatisch-

51 ANZAC in Anlehnung an das Armeekorps der britischen Streitkräfte im Ersten Weltkrieg. Vgl. PNG Post-Courier 21.8.2009.

52 Vgl. Jacobs 2004: 98 und www.un.org/Depts/dpi/decolonization/trust4.htm (14.7.2009).

pazifischen Sicherheitsbogens fungiert. Dieser reicht von Japan und Südkorea über die Philippinen und Thailand bis nach Australien.⁵³

Die USA unterhalten weiterhin 70.719 Soldaten im ostasiatisch-pazifischen Raum,⁵⁴ unterstützt vom Pazifikkommando in Hawaii (PACOM) und der Westküste der USA. Darüber hinaus rüsten die USA im Südpazifik massiv auf. So wird die Insel Guam seit 2004 zu einem vorgelagerten Stützpunkt mit hoher militär-strategischer Relevanz ausgebaut. Wurden in den Jahren 2005 bis 2007 3,6 Mrd. USD in die militärische Infrastruktur investiert, sind in den kommenden Jahren weitere 15 Mrd. dafür vorgesehen. Die Erweiterung als „unsinkbarer Flugzeugträger“ sieht neben der Umsiedlung von 8.000 Marines und ihren Angehörigen aus dem japanischen Okinawa den Aufbau eines „Army Air and Missile Defense Task Force“ mit 600 Soldaten zuzüglich der Familien sowie die Erweiterung der Anderson Airforce Base und des Apra Hafens vor, der künftig eine atomgetriebene Flugzeugträgergruppe beheimaten soll. Der Okinawa-Vertrag (Guam International Agreement) war erst im Februar 2009 zwischen US-Außenministerin Hillary Clinton und ihrem japanischen Amtskollegen Hirofumi Nakasone unterzeichnet worden.⁵⁵ Ausbau und Modernisierung des Stützpunktes, der 2008 2.970 US-Militärs beherbergte, zielen auf künftige Konfliktpotentiale, von denen das chinesische Militär nur ein Aspekt darstellt. Mögliche Gewaltkonflikte in der Taiwanstraße und der koreanischen Halbinsel sind weitere Faktoren.⁵⁶

In diesem asiatisch-pazifischen Großraum sind auch die Sicherheitspartnerschaften der USA mit Indien, der Mongolei, Pakistan, Singapur sowie Malaysia und Indonesien zu berücksichtigen. Hinzu kommt ein dichtes Netz an fünf bilateralen Allianzen in Ostasien bzw. dem Pazifik (Japan, Südkorea, Philippinen, Thailand und Australien) sowie im Aufbau befindliche Militärbeziehungen in Südostasien (Vietnam, Laos und Kambodscha). Der Ausbau der militärischen Kapazitäten sowie der Allianzen und Sicherheitspartnerschaften in der Region (seit dem Kalten Krieg auch als „hub-and-spoke“- oder Nabe- und Speichen-System bezeichnet) zielt auf eine militärisch-strategische Risikoabsicherung gegenüber China, die dessen Aufstieg zum regionalen Hegemon verhindern soll. Entsprechend fühlt sich Peking mit einiger Berechtigung von den USA militärisch eingekreist. Die von den USA betriebene Eindämmungspolitik – neben dem „containment“ bestand die zweigleisige China-Strategie unter George W. Bush in einer Integration Chinas („engagement“) in das internationale System – wird von Peking immer wieder in eigenen Verteidigungsdokumenten kritisiert (vgl. State Council 2009: 5). Die militärische Moder-

53 Marianas Variety 18.8.2009, Congressional Research Service 2008: 32f.

54 Zum Ende des Kalten Kriegs belief sich die Zahl der US-Militärs in der Region noch auf 119.118. US-Department of Defense: Active Duty Military Personnel Strengths by Regional Area and by Country. 30.9.1990 und 31.3.2008.

55 Radio New Zealand International 18.2.2009.

56 Bersick 2009: 8f, Pacific Daily News 28.5.2008: „China military buildup shouldn't worry Guam: official“, Pacific Daily News 29.10.2009: „Guam wants time to assess military buildup impact“.

nisierung wird entsprechend auch damit begründet, den „strategic maneuvers and containment from the outside“ zu begegnen.⁵⁷

Hinzu kommt als weiterer regionaler Machtfaktor Frankreich. Die Überseeterritorien Französisch-Polynesien (Status eines „Pays d’outre-mer“), Neukaledonien (Sonderstatus eines „Collectivité sui generis“) sowie Wallis und Futuna (Status eines „Collectivité d’outre-mer“) gehören nicht nur zu Frankreich, sondern sind auch außen- und verteidigungspolitisch von Paris abhängig. Dessen regionale Position hat sich seit der Beendigung der Nukleartests in Französisch-Polynesien 1996 und der Unterzeichnung des Noumea-Vertrags („Accord de Nouméa“) für Neukaledonien 1998 wesentlich verbessert. Paris verfolgt sowohl eine erhöhte Integration der französischen Gebiete in die Pazifikregion als auch des pazifischen Blocks insgesamt. Zudem werden die Überseegebiete als Sprungbrett der EU genutzt. Durch Frankreich, so der frühere Präsident Jacques Chirac im Juni 2006, sei Europa Teil des Pazifiks: „Europe can not remain indifferent to the future of a region that covers a third of the world’s surface and also harbors invaluable natural treasures“ (zit. in Oceania Flash 2007).

Diese Pazifik-Politik wurde von Chiracs Nachfolger Nicolas Sarkozy auf dem dritten Frankreich-Ozeanien Gipfel im Juli 2009 in Neukaledonien bestätigt.⁵⁸ Die Insel wurde auch als regionale Plattform der französischen Armee im Pazifischen Ozean ausersehen. Neukaledonien gilt mit 1.700 französischen Soldaten als Frankreichs Brennpunkt im Herzen Melanesiens (Oceania Flash 12.9.2008). Zudem haben Frankreich und Australien mit dem im Juli 2009 in Kraft getretenen „Agreement between Australia and France regarding Defence Cooperation and Status of Force“ die militärische Zusammenarbeit in der Region intensiviert. Der Vertrag erweitert das 1992 unterzeichnete „France-Australia-New Zealand“-Abkommen (FRANZ) für gemeinsame humanitäre und maritime Überwachungsoperationen (vgl. Maclellan 2009).

Die Auflistung verdeutlicht, dass die militärische Vormachtstellung der USA gemeinsam mit ihren Alliierten auch weiterhin die gesamte Region abdeckt. Trotz Chinas Aufstieg hat sich diesbezüglich seit der Kolonialepoche wenig verändert. Dem gegenüber sind Chinas Fähigkeiten zur Machtprojektion jenseits des eigenen Festlandes und Taiwans begrenzt. China verfügt bisher über keine militärische Rolle in der Region („hard power“). Ungeachtet der zahlreichen Bedrohungsanalysen existieren bisher keine Belege, dass Chinas verstärktes diplomatisches Agieren im Südpazifik ein kalkulierter strategischer Zug darstellt, die gewachsenen Beziehungen der Inselstaaten mit den dominanten Mächten der Region zu unterminieren und die US-Hegemonie langfristig herauszufordern.

Es ist auch nicht erkennbar, dass Peking eine regionale Führungsrolle einfordert oder beabsichtigt, die südpazifischen Ordnungsmächte zu ersetzen. Dafür spricht Chinas beständige Zurückhaltung in regionalen Gewaltkonflikten (Bougainville, Westpapua). Hin-

57 State Council 2009: o.S., Kap. I: The Security Situation. Siehe dazu auch Shambough 2008 und Heberer/Senz 2006.

58 Vgl. das abschließende Kommuniqué unter archives.pireport.org/archive/2009/August/08-03-rep1.htm (17.8.2009).

zu kommt, dass keiner der Inselstaaten in der Nähe strategisch bedeutsamer Meeresrouten liegt, die für China relevant sind (Wesley-Smith 2007: 15). Der Südpazifik hat derzeit und in der absehbaren Zukunft geringen, wenn überhaupt, strategischen Wert für Chinas nationale Sicherheit.

Gestützt wird dies dadurch, dass es bis heute nicht den geringsten Anhaltspunkt dafür gibt, dass China den Aufbau militärischer Basen im Südpazifik plant. Außer der Satellitenbeobachtungsstation auf Kiribati der Jahre 1997 bis 2003, die mit der diplomatischen Anerkennung Taiwans abgebaut werden musste, gibt es keine militärischen oder militärisch nutzbaren chinesischen Einrichtungen. Zu guter Letzt ist nicht nachvollziehbar, warum sich die sieben Peking diplomatisch verbundenen Pazifikstaaten angesichts der militärischen Übermacht der USA mit der künftigen Etablierung einer Militär- oder Marinebasis selbst in Gefahr begeben sollten.⁵⁹

Dessen ungeachtet bleibt weiterhin unklar, wie sich China künftig in der internationalen Sicherheitsordnung einordnen will. Eine Erhöhung der militärpolitischen und sicherheitspolitischen Transparenz wäre daher Peking angeraten. Eine weitere konstruktive internationale Einbindung Chinas würde den Aufstieg einer verantwortungsbewussten Großmacht sowohl regional als auch global unterstützen. Zweifel gegenüber Chinas langfristigen Intentionen sind aber durchaus berechtigt, auch wenn Peking immer wieder betont, es strebe unabhängig von seinem Entwicklungsstand weder heute noch in der Zukunft eine Hegemonie oder eine militärische Expansion an (State Council 2009: 6). Die regional noch immer verbreitete machtpolitische Skepsis, die Singapurs Außenminister George Yong-Boon Yeo zuletzt 2005 formulierte, wird letztlich am künftigen konkreten Engagement Pekings zu messen sein.⁶⁰

6. Schlussfolgerungen und Perspektiven

Der vorliegende Report thematisiert die unterschiedlichen Facetten des wachsenden Einflusses der Volksrepublik China im Südpazifik. Danach besteht kein Zweifel, dass die Region als alleinige Einflussphäre des Westens der Vergangenheit angehört. Mehr noch hat der Aufstieg der Volksrepublik seit Beginn dieses Jahrzehnts eine bisher nicht gekannte regionale Dynamik entfacht, die für die Pazifikstaaten wie auch ihre alten Verbündeten neue Herausforderungen geschaffen hat. Die chinesische Regierung verstand es geschickt,

59 Vergleichbar die Argumentation von Shambough 2008, Sutter 2007, Zhang 2007 und Wesley-Smith 2007. Auch Huiskens ist der Überzeugung, dass die von China ausgehende Herausforderung nicht bedeutet, „that it will demolish US primacy and replace it with its own. The timeframe in which a transformation on this scale is even imaginable would be of the order of a century rather than a few decades, and even then it would require the US and the other major powers to deliberately or inadvertently cede such a role to China. The challenge from China lies in its propensity and capacity to take a long-term perspective and to bring all its instruments of power and influence to bear persistently to erode and corrode those features of the present order that it considers to be disadvantageous.“ (2009: 7).

60 George Yeo zit. in Commonwealth of Australia 2006: 18.

das abnehmende Interesse des Westens an der Region, das den weltweiten wirtschaftlichen Strukturwandel im Kontext einer sich verändernden internationalen Arbeitsteilung widerspiegelt, für eine Vertiefung der bilateralen Beziehungen zu seinen sieben südpazifischen Partnern zu nutzen.

War das chinesische Engagement in der Region seit dem Ende der Asienkrise primär von der Verhinderung der weiteren diplomatischen Ausdehnung Taiwans und der Solidarität der verbündeten Kleinstaaten im Abstimmungsverhalten in internationalen Organisationen motiviert, sind in diesem Jahrzehnt die Rohstoffversorgung und die Sicherung von Absatzmärkten hinzugekommen, die für die Beibehaltung des hohen chinesischen Wirtschaftswachstums erforderlich sind. Der wirtschaftliche Strukturwandel hat zu einer schnellen Asianisierung von weiten Teilen der Inselökonomien geführt.

Die seit Ende der 1990er Jahre intensivierte Konkurrenz um diplomatische Anerkennung zwischen China und Taiwan weist zweifellos destruktive Züge auf. Die von Peking allseits behauptete Gültigkeit des Prinzips der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten wird angesichts der verdeckten Interventionen in die Innenpolitik zahlreicher Inselstaaten selbst nicht befolgt. Dieses Engagement Pekings und Taipehs destabilisiert schwache Staaten und speist die endemische Korruption. Zudem korrumpiert die Einflussnahme innenpolitische Prozesse, entwertet Parlamentswahlen und reduziert die Legitimität der politisch Handelnden. Dass sich hier eine positive Wende abzeichnet, ist vor allem der letztjährigen Wahl des taiwanesischen Präsidenten Ma Ying-jeous und der Verbesserung der Beziehungen zu China zu verdanken, die zumindest von Seiten Taipehs ein Ende der „Dollar-Diplomatie“ nahelegt.

Auch die von Peking (wie von Taiwan) in den letzten Jahren erheblich ausgeweitete Entwicklungszusammenarbeit steht in der Kritik, auch wenn sie auf Grund der Generosität und vermeintlichen Ungebundenheit (abgesehen von der „Ein-China-Politik“) bei den Regierungen der Region hochwillkommen ist. Die so genannte konditionsfreie Kooperation, die weder eine kohärente Strategie noch eine gemeinsame Projektplanung oder Budgetierung mit dem Nehmerland kennt, erweist sich als irreführend, da alle Lieferbedingungen von Mensch und Material an Peking gebunden sind. Das Gros der Zusammenarbeit bezieht sich neben dem Schuldenerlass und der humanitären Hilfe auf den Bau von den örtlichen Gegebenheiten kaum angepassten Großprojekten, die vor allem der politischen Elite in den Städten dienen. Dass sich auch hier ein positiver Wandel abzeichnet, zeigt die Bereitschaft Taiwans, die Entwicklungszusammenarbeit künftig offen, transparent und kooperativ anzulegen. China dagegen weigert sich weiterhin, seine Entwicklungskooperation transparent und in Absprache mit anderen Geberländern zu gestalten.

Die größte Herausforderung dürfte allerdings in der wirtschaftlichen Zusammenarbeit liegen. China ist zwar im Südpazifik in nur wenigen Jahren zu einem wichtigen Akteur aufgestiegen. Es ist aber nur einer unter zahlreichen global engagierten Investoren. Gleichzeitig haben China als auch andere ost- und südostasiatische Staaten wirtschaftlich erheblich an Reputation eingebüßt. Dies betrifft nicht nur die schlechten Arbeits- und Sozialstandards, sondern auch den Raubbau in der Forst- und Fischereiwirtschaft sowie die mit dem chinesischen Engagement assoziierte Zunahme von Korruption und organisierter Kriminalität. Dass China zudem auf eigene Arbeitskräfte zurückgreift, ist in den

von hoher Arbeitslosigkeit geprägten Ländern kaum akzeptabel. Noch schwieriger gestaltet sich der unkontrollierte Zuzug von Festlandchinesen, der mittels der Verdrängung einheimischer Unternehmer die lokalen Wirtschaftsstrukturen der Inselstaaten verändert. Wird hier nicht bestehenden Gesetzen und damit der Rechtsstaatlichkeit mehr Geltung verschafft, werden die gesellschaftlichen Konflikte massiv zunehmen und die noch jungen Demokratien weiter destabilisieren.

Offensichtlich ist, dass die wirtschaftliche Kooperation mit den Inselstaaten kaum der von Peking versprochenen „win-win“-Lage entspricht. Insofern entbehrt das apostrophierte „Süd-Süd-Modell“ als Alternative zu westlichen Entwicklungskonzepten nicht nur der empirischen Grundlage, sondern auch der Chance auf Realisierung. Eigeninteressen stehen vergleichbar anderen wirtschaftlichen Akteuren im Vordergrund. Dass die diplomatische Konsultations-Offensive Pekings trotzdem in zahlreichen Staaten erfolgreich ist, ist neben der finanziellen Generosität der Hofierung („auf gleicher Augenhöhe“) der politischen Eliten zuzuschreiben. Mit Kevin Rudd (Canberra) und Barack Obama (Washington) ist hier im Unterschied zu den Amtsvorgängern möglicherweise Terrain wieder zurückzugewinnen.

Derzeit kann auch nicht von einer modellbildenden Attraktivität Chinas oder gar einer beginnenden kulturellen Hoheit die Rede sein. Die englische Sprache, die christliche Religion, eine anti-kommunistische Einstellung und die westliche Bildung als vorherrschende Orientierungsmuster garantieren auch noch in Jahrzehnten eine europäische Sichtweise, auch wenn diese positive Wahrnehmung des Westens durch die koloniale Geschichte sowie Überheblichkeit und Eigeninteressen vielfach durchbrochen wird. Die überwältigende Mehrheit der Insulaner sucht bis heute das Bildungsangebot in westlichen Staaten. Auch ist die (temporäre) Übersiedlung hunderttausender Polynesier nach Neuseeland, die USA und andere westliche Staaten Garant dieser fortgesetzten Beziehungen und kulturellen Kontinuität.

Kann also von dem Westen vergleichbaren „soft power“-Qualitäten im Sinne Joseph Nyes nicht gesprochen werden, verfügt China über Jahrzehnte hinaus erst recht nicht über die „hard power“-Kapazitäten für eine realistische Bedrohung der Sicherheitsarchitektur des pazifischen Raums oder gar die militärische Herausforderung der Vorherrschaft der USA. Bis auf die chinesische Satellitenbeobachtungsstation der Jahre 1997-2003 in Kiribati existieren keine militärischen Anlagen. Insofern ist China weit davon entfernt, die regionale Ordnung umzugestalten. Es sind auch keine Intentionen Pekings bekannt, einen solchen Schritt einzuschlagen.

Die vom asiatischen Kontinent und hier insbesondere von China ausgehende wirtschaftliche Dynamik wird sich in der Region fortsetzen. Sie wird auf die wenigen Flächenstaaten mit Rohstoffressourcen konzentriert bleiben. Hinzu kommen andere internationale Akteure wie die Türkei und der Iran, aber auch die USA und die EU, die sich gegenwärtig politisch wieder stärker in der Region engagieren. Auch hier steht primär das Interesse an Rohstoffen im Vordergrund. Insofern ist im Südpazifik eher eine Multiplizierung und Diversifizierung der Akteure erwartbar, die eine alleinige Fokussierung auf Asien und hier China ausschließt.

Die Pax Americana bleibt weiterhin der unverzichtbare Rahmen, um den Aufstieg Chinas in der Großregion einzubetten. Den chinesisch-amerikanischen Beziehungen kommt daher weiterhin zentrale Bedeutung zu. Wegweisend für einen konstruktiven Dialog ist hier die Annäherung von Taipeh und Peking, die das Spannungsfeld Taiwan deutlich entschärft hat. Diese Annäherung schlägt sich auch in der Ankündigung Washingtons nieder, sich weg von der Terminologie des „containment“ hin zu mehr Engagement mit China zu bewegen. Es gilt immer noch, was der jetzige Weltbank-Präsident Robert Zoellick als Repräsentant der Bush-Administration in seinem bekannten Aufruf 2005 vertrat: „We now need to encourage China to become a responsible stakeholder in the international system. As a responsible stakeholder, China would be more than just a member – it would work with us to sustain the international system that has enabled its success“ (Zoellick 2005: 5).

Potentielle Konflikte sind mittelfristig nur dann anzunehmen, wenn die chinesischen Erwartungen hin auf eine stärkere politische Führungsrolle in der Region und die Bereitschaft der USA, dafür Raum zu gewähren, nicht ausbalanciert werden können. Dies gilt regional wie global. Generell bleibt zu konstatieren, dass der gegenwärtigen Wahrnehmung Chinas zwischen wirtschaftlich geleiteter Begeisterung und Panik als auch der *Threat*-These einer kommenden militärischen Supermacht realistische Betrachtungen gegenüberzustellen sind.

Literatur

- Asche, Helmut 2008: Contours of China's „Africa Mode“ and Who May Benefit, in: China aktuell, 3, 165-180.
- Asian Development Bank 2004a: Governance in the Pacific: Focus for Action 2005-2009, Manila.
- Asian Development Bank 2004b: Hardship and Poverty in the Pacific, Manila.
- Australian Government/AusAID 2009: Tracking Development and Governance in the Pacific, Canberra, August.
- Bader, Julia 2008: Innenpolitischer Wandel und seine Auswirkungen auf die Außenpolitik Chinas, Bonn, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik Discussion Paper.
- Bersick, Sebastian 2009: Die Rolle der EU in der Sicherheitsarchitektur Ostasiens, Berlin, Stiftung Wissenschaft und Politik Arbeitspapier FG7, Juli.
- Besada, Hany/Wang, Yang/Whalley, John 2008: China's Growing Economic Presence in Africa: Does China's Presence in Africa Benefit the Continent? Waterloo, Centre for International Governance Innovation Policy Brief Nr. 6, Oktober.
- Bräuner, Oliver/Wacker, Gudrun/Zhou, Jiajing 2008: Die 'Harmonische Welt' und Chinas Rolle im internationalen System, Berlin, SWP-Zeitschriftenschau Nr. 2.
- Broadman, Harry G. 2007: Africa's Silk Road – China and India's New Economic Frontier, Washington DC, World Bank.
- Brune, Sophie-Charlotte/Lange, Sascha/Oertel, Janka 2009: Chinas militärische Entwicklung, Modernisierung und Internationalisierung der Streitkräfte, Berlin, Stiftung Wissenschaft und Politik S 29, Oktober.
- Buchanan, Paul G. 2009: China Steps into Pacific Power Vacuum, in: Samoa Observer, 17.9.
- Chan, Steve 2008: China, the U.S., and the Power-Transition Theory: A Critique, New York NY.
- Chin, James 2008: Contemporary Chinese Community in Papua New Guinea: Old Money versus New Migrants, in: Chinese Southern Diaspora Studies, Jg. 2, 117-126.
- Commonwealth of Australia 2006: China's Emergence: Implications for Australia, Canberra, The Senate, Foreign Defence Trade References Committee, March, in: www.aph.gov.au/SEnate/committee/fadt_ctte/completed_inquiries/2004-07/china/report02/index.htm (12.5.2009).
- Commonwealth of Australia 2009: Tracking Development and Governance in the Pacific, Canberra, August.
- Commonwealth of Australia/Foreign Affairs, Defence and Trade References Committee 2003: A Pacific Engaged: Australia's Relations with Papua New Guinea and the Island States of the Southwest Pacific, Canberra, August.
- Congressional Research Service, Library of Congress 2008: China's Foreign Policy and „Soft Power“ in South America, Asia, and Africa, Washington DC, April, in: <http://fpc.state.gov/documents/organization/104589.pdf> (4.4.2009).
- Crocombe, Ron 2005: The Growing Chinese Presence in the Region, in: Islands Business, Januar.
- Crocombe, Ron 2007a: Asia in the Pacific Islands: Replacing the West, Suva.
- Crocombe, Ron 2007b: The Fourth Wave: Chinese in the Pacific Islands in the Twenty-First Century, Canberra, CSCSD Occasional Paper Nr. 1, 23-34.

- Croll, Peter J./Lebzien, Andreas/Paes, Wolf-Christian* 2008: 'Yellow Imperialism' or 'Successful Wealth Creation Formula'? Bonn, BICC Focus Nr. 7.
- D'Arcy, Paul* 2007: Chinas in the Pacific: Some Policy Considerations for Australia and New Zealand, Canberra, ANU, SSGM Discussion Paper Nr. 4.
- D'Arcy, Paul/Nelson, Hank* 2007: The Rise of China in the Pacific, Canberra, ANU, SSGM Briefing Note Nr. 2.
- Davis, Andrew* 2009: A View of China's Defence White Paper, in: Policy Analysis 38, 24. März.
- Deng, Yong* 2008: China's Struggle for Status: The Realignment of International Relations, Cambridge.
- Dieter, Heribert* 2008: Regionale Integration im Südpazifik: Chancen und Grenzen der Kooperation im Pacific Islands Forum, Berlin, SWP, Diskussionspapier FG 8, Dezember.
- Dobell, Graeme* 2007: China and Taiwan in the South Pacific: Diplomatic Chess versus Pacific Political Rugby, Sydney, Lowy Institute for International Policy.
- Fehlbier, Tobias* 2004: Die Außenpolitik der VR China im asiatisch-pazifischen Raum. Zwischen Konfrontation, Kooperation und Integration, Münster.
- Firth, Stewart* 2000: The Pacific Islands and the Globalization Agenda, in: The Contemporary Pacific, 12: 1, 178-192.
- Forest Trends* 2006: Logging, Legality and Livelihoods in Papua New Guinea: Synthesis of Official Assessments of the Large-Scale Logging Industry, Washington DC, 1. März.
- Frost, Frank* 2005-2006: Directions in China's Foreign Relations – Implications for East Asia and Australia, in: Parliamentary Library Research Brief, Nr. 9.
- Godehardt, Nadine/Hanif, Melanie/Sakaeda, Ryoma* 2009: Sicherheitspolitische Herausforderungen der Regierung Obama in Asien, Hamburg, GIGA-Fokus Nr. 1.
- Hanson, Fergus* 2008: The Dragon Looks South, Sydney, Lowy Institute for International Policy, Juni.
- Hanson, Fergus* 2009: China: Stumbling through the Pacific, Sydney, Lowy Institute for International Policy, Juli.
- Heberer, Thomas/Senz, Anja D.* 2006: Die Rolle Chinas in der internationalen Politik: Innen- und außenpolitische Entwicklungen und Handlungspotenziale, Bonn, DIE, Discussion Paper.
- Henderson, John* 2001: China, Taiwan and the Changing Strategic Significance of Oceania. In: Revue Juridique Polynésienne, 1: 1, 143-156.
- Henderson, John/Reilly, Benjamin* 2003: Dragon in Paradise: China's Rising Star in Oceania, in: The National Interest, 18: 72, 94-104.
- Hofmann, Katharina* 2006: New Powers for Global Change? Herausforderungen für die internationale Entwicklungszusammenarbeit: das Beispiel China, Berlin, Friedrich Ebert Stiftung Briefing Paper 15, November.
- Hughes, Helen* 2004: The Pacific is Viable! in: Issue Analysis, Nr. 53, 2. Dezember.
- Huisken, Ron* 2009: Force 2030: China Drives Australia Toward its First Strategic Missile System, Melbourne, Nautilus Institute Australia, 23. Juli.
- International Monetary Fund* 1998/2008: Direction of Trade Statistics: Yearbook 1998/2008, Washington DC.
- Jacobs, Raoul* 2004: Mandat und Treuhand im Völkerrecht, Göttingen.
- Kempf, Gustav* 2002: Chinas Außenpolitik: Wege einer widerwilligen Weltmacht, München/Wien.

- Lintner, Bertil* 2007: China's Third Wave: The Sinicizing of the Pacific, Asia Times Online, 17.4., in: www.atimes.com (14.5.2009).
- Lum, Thomas/Vaughn, Bruce* 2007: The Southwest Pacific: U.S. Interests and China's Growing Influence, Washington DC, Congressional Research Service, in: www.fas.org/sgp/crs/row/RL34086.pdf (30.8.2007).
- Maclellan, Nic* 2009: The Australia-France Defence Co-operation Agreement: Implications for France in the South Pacific, Sydney, Nautilus Institute.
- Manji, Firoze/Marks, Stephen (Hrsg.)* 2007: African Perspectives on China in Africa, Cape Town u.a., Fahama – Networks for Social Justice, in: www.fahamu.org/downloads/cia_download.pdf (1.6.2009).
- Medeiros, Evan S./Crane, Keith/Heginbotham, Eric/Levin, Norman D./Lowell, Julia F./Rabasa, Angel/Seong, Somi* 2008: Pacific Currents: The Responses of U.S. Allies and Security Partners in East Asia to China's Rise, Washington DC, RAND Corporation.
- Ministry of Foreign Affairs Republik of Taiwan* 2009: Progressive Partnership and Sustainable Development: White Paper on Foreign Aid Policy (Summary), Taipeh, Mai, in: www.mofa.gov.tw/public/Attachment/9561581371.pdf (4.9.2009).
- Möller, Kay* 2005: Die Außenpolitik der Volksrepublik China 1949-2004, Wiesbaden.
- Moore, Clive* 2008: No More Walkabout Long Chinatown: Asian Involvement in the Economic and Political Process, in: Dinnen, Sinclair/Firth, Stewart (Hrsg.): Politics and State-Building in the Solomon Islands, Canberra, 64-95.
- Nye, Joseph S.* 2004: Soft Power and American Foreign Policy, in: Political Science Quarterly, 119, 255-270.
- Organisation for Economic Cooperation and Development* 2001: The DAC Guidelines: Strategies for Sustainable Development: Guidance for Development Co-operation, Paris.
- Organisation for Economic Cooperation and Development* 2009: Development Aid at a Glance: Oceania: 2008 edition, Januar.
- Overholt, William H.* 2008: Asia, America and the Transformation of Geopolitics, Cambridge u.a.
- Rumley, Dennis/Forbes, Vivian Louis/Griffin, Christopher (Hrsg.)* 2006: Australia's Arc of Instability: The Political and Cultural Dynamics of Regional Security, Dordrecht u.a.
- Segal, Gerald* 1999: Does China Matter? in: Foreign Affairs, 78: 274, 24-36.
- Seib, Roland* 2000: Big-men, Korruption und 'bad governance': Politische Instabilität und Staatsversagen in Papua-Neuguinea, in: Pazifik-Informationsstelle (Hrsg.), Dossier Nr. 56, Neuendettelsau, August.
- Shambaugh, David* 2002: Modernizing China's Military: Progress, Problems and Prospects, Berkeley, CA.
- Shambaugh, David* 2004-5: China Engages Asia, in: International Security, 29: 3, 64-99.
- Shambaugh, David* 2008: China's Asia Strategy: Seven Questions for the United States Concerning China's Role in Asia, Berlin, SWP, 3rd Berlin Conference on Asian Security.
- Shie, Tamara Renee* 2007: Rising Chinese Influence in the South Pacific: Beijing's „Island Fever“, in: Asian Survey, 47: 2, 307-326.
- Squires, Nick* 2005: Pacific Persuasion: Beijing's Increasing Economic Muscle in the South Pacific, in: South China Morning Post, 21.7.2005, in: www.cis.org.au/executive_highlights/EH2005/eh28905.html (25.5.2009).
- Squires, Nick* 2006: British Sun Sets on Pacific as China Waits in Shadows, in: Daily Telegraph, 1.4.2006.

- State Council [of China, Information Office]* 2009: China's National Defense in 2008, Beijing Januar, in: http://news.xinhuanet.com/english/2009-01/20/content_10688124.htm (12.5.2009).
- State Council of the People's Republic of China, Office of the* 2005: White Paper on Arms Control, 1. September, in: www.chinadaily.com.cn/english/doc/2005-09/01/content_474248.htm (13.7.2009).
- Stockholm International Peace Research Institute* 2009: SIPRI-Yearbook 2009: Armaments, Disarmament and International Security, Stockholm.
- Sutter, Robert G.* 2007: Chinese Foreign Relations: Power and Policy since the Cold War, Lanham u.a.
- Taylor, Ian* 2002: Taiwan's Foreign Policy and Africa: The Limitations of Dollar Diplomacy, in: *Journal of Contemporary China*, 11: 30, 125-140.
- Taylor, Ian* 2009: China's New Role in Africa, Boulder/Colorado.
- US-Department of Defense* 2005: Military Power of the People's Republic of China 2005: Annual Report to Congress, Washington DC, in: www.defenselink.mil/news/Jul2005/d20050719china.pdf (25.5.2009).
- US-Department of Defense* 2009: Military Power of the People's Republic of China 2009: Annual Report to Congress, Washington DC, in: www.defenselink.mil/pubs/pdfs/China_Military_Power_Report_2009.pdf (21.5.2009).
- Van Fossen, Anthony* 2007: The Struggle for Recognition: Diplomatic Competition between China and Taiwan in Oceania, in: *The Journal of Chinese Political Science*, 12: 2, 125-146, in: www98.griffith.edu.au/dspace/bitstream/10072/18133/1/49487_1.pdf (8.6.2009).
- Wen, Jiabao* 2006: Win-Win Cooperation for Common Development. Speech at the Opening of the First Ministerial Conference of the China-Pacific Island Countries Economic Development and Cooperation, 5. April, in: www.gov.cn/english/2006-04/05/content_245681.htm (26.5.2009).
- Wesley-Smith, Terence* 2007: China in Oceania: New Forces in Pacific Politics, Honolulu: East-West Center, Pacific Islands Policy Nr. 2.
- Windybank, Susan* 2005: The China-Syndrome, in: *Policy*, 21: 2, 28-33.
- World Trade Organization* 2009: Trade Profiles 2008, in: www.wto.org/english/res_e/booksp_e/anrep_e/trade_profiles08_e.pdf (17.8.2009).
- Yang, Jian* o.D.: China in the South Pacific: A Strategic Threat? in: www.asianz.org.nz/files/China%20in%20the%20SthPacific_DrJianYang.pdf (14.5.2009).
- Zhang, Yongjin* 2007: A Regional Power by Default: China in the South Pacific, Auckland, University, New Zealand Asia Institute Regional Analysis Nr. 1.
- Zhang, Yunling/Tang, Shiping* 2005: China's Regional Strategy, in: Shambaugh, David (Hrsg.): *Power Shift: China and Asia's New Dynamics*, Berkeley, 48-68.
- Zoellick, Robert B.* 2005: Whither China: From Membership to Responsibility? 21. 9., in: www.ncuscr.org/files/2005Gala_RobertZoellick_Whither_China1.pdf (24.6.2009).